Die Auswirkung der Realsteuerreform auf den preußischen Finanzausgleich

unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung

---

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Alexander Böttcher

aus Marburg

Marburg 1938

Universitäts-Buchdruckerei Joh. Aug. Koch (Dr. C. Hitzeroth)

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 19. Dezember 1938.
Berichterstatter: Professor Dr. Bredt.
Mitberichterstatter: Professor Dr. Herrfahrdt.
Tag der mündlichen Prüfung: 20. u. 21. Dezember 1938.

Gliederung.

Einleitung:

Hauptteil:

Schluß:

Einleitung.

Der Begriff des Finanzausgleichs und der Realsteuern.

Den Begriff „Finanzausgleich" kennt die deutsche Finanzwissenschaft noch nicht lange. Erst seit seiner gesetzestechnischen Verwendung im Finanzausgleichsgesetz von 1923 [1]) ist er allgemein zum Begriff des Finanz- und Steuerrechts geworden. Im schweizerischen Recht, dem das Wort „Finanzausgleich" entstammt, bezeichnet man damit die finanzielle Auseinandersetzung zwischen Bund und Kantonen [2]).

Zunächst verstand man daher auch in Deutschland unter Finanzausgleich die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den früheren Staaten und dem aus ihnen zusammengesetzten Reich. Doch später ging man dazu über, die Zuweisung bestimmter Besteuerungsrechte seitens des einzelnen Staates an die von ihm mit dem Recht der Selbstverwaltung ausgestatteten Gemeinden und Gemeindeverbände und andere unmittelbar damit zusammenhängende Fragen ebenfalls als Finanzausgleich und zwar als sogenannten innerstaatlichen Finanzausgleich zu bezeichnen.

Der preußische Finanzausgleich in diesem Sinne, d. h. also der Finanzausgleich zwischen dem Land Preußen und seinen Gemeinden und Gemeindeverbänden ist im Rahmen der gegebenen Aufgabe Gegenstand der folgenden Darstellung. Die finanziellen Beziehungen zwischen Preußen und dem Reich finden nur insoweit Berücksichtigung, als ihre Gestaltung den innerstaatlichen Finanzausgleich Preußens mit Wirkung für die Realsteuern maßgeblich beeinflußt hat.

Der Inhalt der Begriffe „Finanzausgleich" und „Realsteuern" ist in der Finanzwissenschaft vor allem bezüglich des Finanzausgleichs, seit jeher umstritten.

Es ist daher geboten, den Ausführungen über „die Auswirkung der Realsteuerreform auf den preußischen Finanzausgleich unter besonderer Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung" einleitend die Abgrenzung der Begriffe des Finanzausgleichs und der Realsteuern voranzustellen.

Das Problem des Finanzausgleichs innerhalb eines Staates wie Preußen ist dadurch bedingt, daß sowohl der Staat als auch die Gebietskörperschaften die Berechtigung besitzen, zur Bestreitung ihrer öffentlichen Ausgaben Steuern zu erheben. Die Volkswirtschaft eines Landes wird alsdann sowohl vom

---

1) Gesetz vom 23. 6. 1923 — RGBl. I S. 483 —.

2) Das schweizerische Recht nannte jeden Einzelfall der Inanspruchnahme weiterer Steuern durch den Bund oder die Übertragung neuer Aufgaben vom Bund auf die Kantone Finanzausgleich. Pape und Kappe „Finanzausgleich" Berlin 1927 — S. 9 —.

Staat als von den mit dem Recht eigener Finanzgebarung ausgestatteten Gebietskörperschaften zur Deckung ihres Finanzbedarfs in Anspruch genommen. Hier eine gerechte Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten und Rechten des Staates und der Gemeinden und Gemeindeverbände zu finden, die jeden dieser Steuergläubiger instand setzt, die ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen, ist eine der wesentlichsten Aufgaben des Finanzausgleichs.

Es liegt hiernach nahe, den Begriff des Finanzausgleichs als den Inbegriff der Normen zu bestimmen, die die Verteilung der Steuerobjekte oder der Steuererträge unter den verschiedenen Steuergläubigern eines Staatsverbandes bindend regeln [3]).

Eine derartige Begriffsbestimmung würde jedoch den Begriff des Finanzausgleichs zu eng umgrenzen. Wohl erläutert sie den Teil seines Wesens, der für ihn am kennzeichnendsten ist. Sie gibt also den Begriff des Finanzausgleiches im engeren Sinne.

Darüber hinaus sind dem Finanzausgleich jedoch noch andere wichtige Wesensmerkmale eigen.

Die Verteilung der Steuerobjekte oder der Steuererträge bewirkt den Ausgleich der Finanzen lediglich durch eine Verteilung der Einnahmen, die der Staat und die Gebietskörperschaften auf Grund ihrer Finanzhoheit aus der Wirtschaft eines Landes zu schöpfen berechtigt sind. Die Verteilung der Steuerobjekte bezeichnet man dabei als Quellen- oder Trennungssystem, während die Verteilung der Steuererträge Verbindungs- oder Gemeinschaftssystem genannt wird, da sie auf der gemeinsamen Bewirtschaftung einer einzelnen Steuerart oder mehrerer Steuern zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften beruht. Sie kann entweder dadurch erfolgen, daß die Gebietskörperschaften berechtigt sind, zu den vom Staate erhobenen Steuern Zuschläge zu erheben (Zuschlagssystem) oder dadurch, daß der Staat als Steuergläubiger auftritt und Teile der durch die Steuererhebung aufgekommenen Geldmittel an die Gebietskörperschaften überweist (Überweisungssystem).

Außer dieser Verteilung der öffentlichen Einnahmen besteht jedoch noch die Aufgabe des Finanzausgleichs darin, eine Verteilung der öffentlichen Ausgaben und Lasten vorzunehmen [4]). Die theoretisch bestehende Möglichkeit, die Einnahmen zwischen dem Staat und den Gebietskörperschaften lediglich

---

3) In diesem Sinne Jacoby: Der Finanzausgleich, Münster i. W. 1930, S. 44; Ball: Einführung in das Steuerrecht, Mannheim, 1927, 4. Aufl., S. 71; ähnlich Hensel: Der Finanzausgleich in „Steuer und Wirtschaft", 5. Jahrg., S. 878.

4) So Statistisches Reichsamt, Einzelschriften Nr. 16, Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern, Berlin 1931, S. 10, wo jedoch außer der Verteilung von Einnahmen und Ausgaben auch die Gestaltung derselben als Wesensmerkmal des Finanzausgleichs angesehen wird. Dies dürfte jedoch zu weit gehen, da die Gestaltung der Einnahmen dem Steuerrecht obliegt und die Gestaltung der Ausgaben und Lasten als Aufgabe des Rechts der jeweils in Betracht kommenden Materie des staatlichen Lebens anzusehen ist. — Vergl. auch Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten Berlin 1932, Seite 1.

lich unter Berücksichtigung der den einzelnen Beteiligten entstehenden Ausgaben zu verteilen, ohne in dem einen oder anderen Falle eine Änderung der Ausgaben- und Lastenverteilung selbst vorzunehmen, ist oft wegen der Erfordernisse des jeweils in Betracht kommenden Verwaltungszweiges praktisch nur sehr schwer durchführbar. Ein Finanzausgleich kann sich daher nicht nur darauf beschränken, die Einnahmen zu verteilen, sondern er muß auch regelnd bei der Verteilung der Ausgaben und Lasten eingreifen.

Daraus folgt weiterhin, daß der Finanzausgleich über die Ausgaben und Lastenverteilung hinaus auch eine Verteilung der Aufgaben vornehmen wird, da es naturgemäß oft als zweckmäßig und geboten erscheint, dem betreffenden Ausgaben- und damit zugleich Lastenträger auch verwaltungsmäßig die entsprechende Aufgabe zuzuweisen, durch die die Entstehung der Lasten bedingt ist. Dies schließt jedoch nicht aus, daß eine Aufgabenverteilung in gleichem Maße eine Frage des Staats- und Verwaltungsrechts ist. Da aber oft bei der Verteilung von Aufgaben finanzielle Gesichtspunkte eine ausschlaggebende Rolle spielen, ist auch die Aufgabenverteilung im Hinblick auf die mit den Aufgaben verbundenen Ausgaben und die dadurch bedingte Belastung der Einnahmen als Finanzausgleich im weiteren Sinne anzusehen [5]).

Der Begriff des Finanzausgleichs im weiteren Sinne umschließt also außer der Verteilung der öffentlichen Einnahmen durch die Zuweisung von Steuerobjekten oder Steuererträgen auch in gleicher Weise eine Verteilung der öffentlichen Aufgaben und Lasten.

Um den Rahmen der Ausführungen nicht zu weit zu spannen, ist bei der Darstellung des preußischen innerstaatlichen Finanzausgleichs vorwiegend der Finanzausgleich im engeren Sinne berücksichtigt. Die Aufgaben- und Lastenverteilung wird nur insoweit behandelt, als dies zur Darlegung der Auswirkung der verschiedenen Realsteuerreformen auf den jeweiligen preußischen Finanzausgleich erforderlich ist.

Der Begriff der Realsteuern bietet der Begriffsbestimmung weniger Schwierigkeiten. Die Realsteuern sind Steuern, deren Besteuerungsgegenstand eine reale Sache, Grund und Boden oder Gewerbebetrieb ist. Sie werden daher auch Objektsteuern genannt. Ihr wesentlichstes Merkmal ist, daß im Gegensatz zu den sog. Personalsteuern, wie der Einkommen- und Körperschaftsteuer, die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners keine Berücksichtigung findet. Ein Schuldenabzug ist daher bei den Realsteuern nicht gestattet.

Die beiden Realsteuern sind die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Besteuerungsgegenstand der Grundsteuer ist der unbebaute und bebaute Grundbesitz, während die Gewerbesteuer den Gewerbebetrieb besteuert [6]).

---

5) Vgl. Statistisches Reichsamt a. a. O. S. 11.

6) Vgl. § 1 Abs. 3 Reichsabgabenordnung vom 21. 8. 1919 — RGBl. I S. 1472 — in der Fassung vom 1. 12. 1936 — RGBl. I S. 961, 965 —.

Die Wandergewerbesteuer ist keine Realsteuer[7]). Sie ist der Realsteuer ähnlich, denn auch bei ihr beruht die Steuerpflicht auf dem Vorhandensein eines Gewerbebetriebes. Der Wandergewerbebetrieb ist jedoch kein objektiver Gewerbebetrieb im strengen Sinne, da er bei einem Wechsel des Gewerbetreibenden nicht bestehen bleibt und eine Umschreibung der Steuer in diesem Falle nicht erfolgen kann.

Die Gebäudeentschuldung- oder Hauszinssteuer ist ebenfalls nicht zu den Realsteuern zu rechnen[8]), jedenfalls nicht in streng wissenschaftlichem Sinne, da sie, so betrachtet, nicht den bebauten Grundbesitz besteuert, sondern nur den Gewinn, der diesem dadurch zuteil wurde, daß ihm sein Wert unvermindert auch über die Inflation hinaus gewahrt blieb und seine Belastung in vielen Fällen durch die Entwertung der Hypotheken erheblich abnahm.

Praktisch wirkt sich jedoch auch die Hauszinssteuer als eine Grundsteuer, d. h. als eine Realsteuer aus, denn sie haftet fest an dem Grund und Boden, da jeder neue Eigentümer verpflichtet ist, sie weiter zu zahlen.

Wegen ihrer engen Verbindung zu den eigentlichen Realsteuern, der Grund- und der Gewerbesteuer wird daher auch die Hauszinssteuer, die nunmehr den Namen Gebäudeentschuldungssteuer trägt[9]), in den folgenden Ausführungen des öfteren zu erwähnen sein.

Die Wandergewerbesteuer wird, da sie weder in theoretischer noch in praktischer Hinsicht als Realsteuer anzusehen ist, in der weiteren Darstellung nicht berücksichtigt.

---

7) Boyens: Die neue Wandergewerbesteuer in „Reichsverwaltungsblatt“ 1938, Nr. 7, S. 316.

8) Hog: Die Grundsteuer in „Reichsverwaltungsblatt“ 1937, Nr. 3, S. 51.

9) Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Gebäudeentschuldungsteuer vom 1. 12. 1936 — RGBl. I, S. 992 —.

Hauptteil.

I. Die geschichtliche Entwicklung der Realsteuern und die Regelung des preußischen Finanzausgleichs um das Jahr 1890.

1. Die Entwicklung der Grundsteuer.

a) Die ältere der beiden Realsteuern ist die Grundsteuer. Vorläufer von ihr waren bereits im Mittelalter vorhanden [1]). Wie in allen deutschen Staaten, so galt im 17. und 18. Jahrhundert auch in Preußen in allen Landesteilen verschiedenes Grundsteuerrecht [2]). Eine Vereinheitlichung der mannigfaltigen Grundsteuersysteme gelang erst sehr spät. Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts gab es allein in den östlichen Provinzen Preußens 20 Hauptsysteme von Grundsteuern mit über 100 Nebenarten [3]). Eine Reform war daher dringend nötig. Doch auch die als Folge der Stein'schen Reformen durchgeführte Finanzreform in den Jahren 1810—1811 brachte für die Grundsteuer keine neue gesetzliche Regelung. Das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810 [4]) verhieß wohl die Anlage eines neuen Katasters, um die Grundsteuer einheitlich zu bestimmen und die Aufhebung aller Befreiungsvorschriften, zu einer praktischen Durchführung kam es aber nicht. Auch die Reform des Jahres 1820 sah von einer Neugestaltung des Grundsteuerrechts ab. Die Grundsteuerreform wurde verschoben, da „in Anbetracht der Schwierigkeiten, die damit unzertrennlich verbunden sind, ratsam befunden wurde, diesen die Provinzialinteressen berührenden Gegenstand den Beratungen mit den Ständen vorzubehalten" [5]).

b) Nachdem es 1839 gelungen war, eine Vereinheitlichung im Westen, im Rheinland und in Westfalen [6]), durchzuführen, wurde endlich nach langen parlamentarischen Kämpfen im Jahre 1861 ein einheitliches Grundsteuerrecht für ganz Preußen geschaffen [7]).

---

1) Ein Teil der sogen. Beden waren Grundsteuern, sie wurden in Notzeiten durch den Fürsten, wenn die Einnahmen aus Zöllen und Regalien nicht ausreichten, in Form der Bede, Bitte, erhoben (vgl. Bredt: Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, Leipzig 1912, S. 1).

2) Zur Zeit des Großen Kurfürsten war eine der bekanntesten Grundsteuern in Preußen der sog. Hofenschoß, der im wesentlichen in Ostpreußen erhoben wurde. Friedrich Wilhelm I. führte den Generalhufenschoß ein, der im Gegensatz zu dem Hufenschoß bereits die Ertragsfähigkeit des Bodens berücksichtigte.

3) Hoppe: Das Recht der preußischen Grundvermögensteuer bis zur Gegenwart. Diss. Köln, 1931, S. 15.

4) G. S. S. 25.

5) Gesetz vom 30. 5. 1820, G. S. S. 314.

6) Gesetz vom 21. 1. 1839, G. S. S. 30.

7) Gesetz betreffend die anderweitige Regulierung der Grundsteuer vom 21. 5. 1861, G. S. S. 253; Gesetz betreffend die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer vom 21. 5. 1861, G. S. S. 317; Gesetz betreffend die für die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen und Bevorzugungen zu gewährenden Entschädigungen vom 21. 5. 1861, G. S. S. 340.

§ 1 des Gesetzes betreffend die Regulierung der Grundsteuer unterschied zwischen der eigentlichen Grundsteuer, die von den ertragsfähigen Grundstücken zu entrichten war, und der Gebäudesteuer, die von den Gebäuden und den dazu gehörigen Hofräumen und Hausgärten erhoben wurde. Besteuerungsmaßstab der eigentlichen Grundsteuer war der Reinertrag, unter dem man „den nach Abzug der Bewirtschaftungskosten vom Rohertrage verbleibenden Überschuß, welcher von den nutzbaren Liegenschaften nachhaltig erzielt werden kann", verstand [8]. Seine Feststellung erfolgte nach Kulturarten und Bonitätsklassen ohne Rücksicht auf die bestehenden Eigentumsverhältnisse. Die Gebäudesteuer wurde errechnet auf Grund der durchschnittlichen Mietswerte eines Hauses. Sie wurde in Prozentsätzen des jährlichen Nutzungswertes erhoben.

Die Grundsteuer war im Unterschied zur Gebäudesteuer, eine Repartitionssteuer. Für sie wurde jährlich für die ganze Monarchie ein bestimmtes Kontingent festgesetzt [9].

2. Die Entwicklung der Gewerbesteuer.

a) Im Gegensatz zur Grundsteuer war eine besondere Besteuerung des Gewerbes im Mittelalter und im 17. und 18. Jahrhundert in Preußen unbekannt. Durch Edikt vom 27. Oktober 1810 [10], das gleichzeitig den Grundsatz der Gewerbefreiheit im Vollzuge der Stein'schen Reformen verkündete, wurde die Gewerbesteuer erstmalig in Preußen eingeführt. Jeder Gewerbetreibende war nach dem Edikt verpflichtet, jährlich einen Gewerbeschein zu lösen, der je nach dem Umfange des Gewerbes 1 bis 200 Taler kostete [11].

Doch schon im Jahre 1820 wurde ein neues Gesetz geschaffen [12], da die frühere Form der Besteuerung den einzelnen Gewerbebetrieb nicht genügend zu erfassen vermochte. Die Veranlagung der Steuer nach diesem Gesetz war sehr schwerfällig und eigenartig [13]. Man unterschied Gattungsklassen, Betriebsumfangsklassen und Provinzial- und Ortsklassen von Gewerben. Für einen Teil der Gewerbe waren sog. Steuergesellschaften gebildet. Die in der Steuergesellschaft zusammengeschlossenen Gewerbetreibenden hatten eine Gesamtsumme aufzubringen, welche die Gewerbetreibenden selbst nach einem Mittelsatz auf die einzelnen Mitglieder der Steuergesellschaft je nach der Größe des Gewerbes verteilten. Der Staat brauchte sich daher nicht um die Steuerpflicht des einzelnen Betriebes zu kümmern. Andere Gewerbe, die nicht in Steuergesellschaften zusammengeschlossen waren, wurden nach dem

8) Hoppe a. a. O. S. 38.

9) Bei Erlaß des Gesetzes war vorgesehen, daß die Steuer jährlich 10 Millionen Taler aufbringen sollte. 1866 wurde dieser Betrag im Hinblick auf die neu hinzugekommenen Provinzen auf 13,2 Millionen Taler erhöht.

10) G. S. S. 15.

11) Die Gewerbesteuer war damit praktisch eine Patentsteuer, d. h. jeder mußte ein Patent lösen. Vorbild hierzu war eine bereits seit 1809 im Großherzogtum Berg in Geltung befindliche gesetzliche Regelung.

12) G. S. S. 134.

13) Strauß: Die preußische Steuerreform und ihre geschichtliche Entwicklung, Berlin 1893, S. 46.

Umfang und dem Ertrag des Betriebes besteuert. Diese Gewerbe veranlagte der Staat.

b) Im Jahre 1861, dem für die Grundsteuer so bedeutsamen Jahr, brachte ein neues Gesetz [14]) eine Änderung der Klassen und der Steuersätze. Doch im übrigen galt das Gesetz von 1820 in seinen wesentlichen Bestimmungen bis zum Jahre 1891. In diesem Jahre trat ein neues Gewerbesteuergesetz in Kraft, welches das Prinzip der Steuergesellschaften auch auf die übrigen Gewerbe ausdehnte [15]). Die Folge des Gesetzes war eine Entlastung der kleinen Gewerbetreibenden und eine verstärkte Heranziehung der großen Betriebe [16]). Die Gewerbe wurden nach der Höhe des Ertrages oder dem Werte des Anlage- oder Betriebskapitals im abgelaufenen Geschäftsjahr eingeteilt. Die Steuer war bereits seit dem Jahre 1820 eine Repartitionssteuer und behielt diesen Charakter auch in dem neuen Gesetz von 1891 bei [17]).

3. Der preußische Finanzausgleich um das Jahr 1890.

Auch das damalige Preußen kannte bereits einen Finanzausgleich. Wenn auch die Bezeichnung Finanzausgleich in diesen Jahrzehnten noch unbekannt war, so gab es ihn doch der Sache nach; denn die Aufgaben, die Staat und Gemeinden im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen hatten, verursachten naturgemäß Kosten, die zwangsläufig eine Aufteilung der vorhandenen Besteuerungsmöglichkeiten erforderlich machten.

Da die indirekten Steuern nach der Reichsverfassung von 1870 [18]) dem Reich zustanden, befriedigte der Staat seinen Finanzbedarf vorwiegend durch Erhebung direkter Steuern. Neben den bereits behandelten Grund- und Gebäudesteuern und den Gewerbesteuern war die wichtigste direkte Steuer die Einkommen- und Klassensteuer [19]). Außerdem schöpfte der Staat noch Einnahmen aus der Wandergewerbesteuer [20]), die durch Lösung eines Gewerbescheines entrichtet wurde, der Eisenbahnabgabe [21]) und den Bergwerksabgaben [22]).

---

14) Gesetz vom 19. 7. 1861 — G. S. S. 697 —.

15) Mit Ausnahme der ersten der vier Klassen. Für sie war die Steuer nach einem stufenweise steigenden Hundertsatz des Ertrages im Gesetz festgelegt.

16) Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung, Berlin 1910, 20. Aufl., S. 221; Biermer: Die preußische Staats- und Gemeindereform, Münster i. W. 1882, S. 8—9.

17) 1892 hatte die Steuer einen Betrag von 19 Millionen Taler aufzubringen.

18) Gesetz betr. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 — RGBl. S. 63, Art. 70 —.

19) 1811 in Preußen als Kopfsteuer eingeführt, 1820 in eine Klassensteuer und 1851 in eine Klassen- und Einkommensteuer umgewandelt, wurde sie durch Gesetz vom 25. 5. 1873, G. S. S. 213 zur reinen Einkommensteuer. Die Klassensteuer war im Gesetz vom 1. 5. 1851, G. S. S. 193 geregelt.

20) Gesetz vom 3. 7. 1876, G. S. S. 247.

21) Gesetz vom 3. 11. 1838, G. S. S. 505; Gesetz für die inländischen Aktiengesellschaften vom 30. 5. 1853, G. S. S. 449, für die sonstigen Eisenbahnen: Gesetz vom 16. 3. 1867, G. S. S. 463.

22) Sie entwickelten sich aus dem Bergregal.

Das System der Steuertrennung zwischen Staat und Gemeinden war lediglich bezüglich der Realsteuern durchgeführt. Die Einkommensteuer und die Wandergewerbesteuer wurden dagegen vom Staat und den Gemeinden gemeinsam bewirtschaftet.

Zu der Einkommensteuer erhoben die Gemeinden Zuschläge — die sog. Gemeindeeinkommensteuer — [23]). Das Zuschlagsrecht der Gemeinden war fakultativer Art, sodaß die Gemeinden erst durch Beschluß die Zuschläge erheben mußten [24]). Das Feilbieten und Verkaufen aus einem Wanderlager unterlag neben der staatlichen Wandergewerbesteuer noch einer besonderen Gemeindeabgabe [25]). Weitere Einnahmen hatten die Gemeinden noch aus den Mietssteuern [26]), die jedoch nur in größeren Gemeinden erhoben wurden [27]).

Die Kreise und Provinzen deckten ihren Finanzbedarf im wesentlichen auf Grund von Umlagen auf die ihnen angehörigen Gemeinden bzw Kreise, denen ein nach den direkten Staatssteuern festgestellter Maßstab zugrunde lag. An der Grund- und Gebäudesteuer waren die Gemeindeverbände nicht beteiligt. Durch die Dotationsgesetzgebung [28]) wurden ihnen bestimmte Aufgaben übertragen, wie die Straßenunterhaltung und die außergewöhnliche Armenpflege, zu deren Erfüllung ihnen vom Staat bestimmte Zuschüsse, die sog. Dotationen, überwiesen wurden.

II. Die Miquel'sche Steuerreform und ihre Auswirkung auf den preußischen Finanzausgleich.

1. Gründe für die Reform.

Dieses eben in seinen wesentlichen Grundzügen geschilderte Steuersystem des damaligen Preußens vermochte in der Zeit vor der Gründung des Zweiten Reiches die finanziellen Bedürfnisse des Staates und der Gemeinden zu befriedigen. Doch als nach der Reichsgründung die wirtschaftliche Entwicklung stark anstieg und für Staat und Gemeinden neue Aufgaben und Lasten mit sich brachte, wurde eine Reform des bestehenden Steuerrechts immer dringlicher. Die Grund- und Gewerbesteuer als reine Objektsteuern mit festen Kontingenten waren nicht geeignet, den steigenden Finanzbedarf des Staates zu befriedigen. Insbesondere die Abgaben vom Grundbesitz bildeten zwar

23) Gesetz vom 25. 5. 1873; G. S. S. 213, § 9a und Gesetz vom 31. 3. 1883, G. S. S. 37, § 4.

24) Das geschah durchweg in den großen Städten, in den kleineren seltener, während auf dem platten Land alle Gemeinden von ihrem Zuschlagsrecht Gebrauch machten. Bredt: Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit a. a. O. S. 81, 82.

25) Gesetz vom 27. 2. 1880, G. S. S. 174.

26) Die Einführung neuer Mietssteuern wurde durch das 1893 erlassene Kommunalabgabengesetz (vgl. S. 10 dieser Darstellung) verboten. § 23. K. A. G.

27) Für Berlin Verordnung vom 26. 1. 1816; Hue de Grais a. a. O., 7. Aufl., 1889, S. 182.

28) Gesetz betr. die Dotationen der Provinzial- und Kreisverbände vom 30. 4. 1873, G. S. S. 187. Gesetz vom 8. 7. 1875, G. S. S. 497. Gesetz betr. die Überweisung weiterer Dotationswerte vom 2. 6. 1902, G. S. S. 167.

eine feste, aber doch nicht wesentlich zu steigernde Einnahme im Rahmen des Gesamthaushaltes. Hinzu kam ferner, daß nach der herrschenden Auffassung ein im wesentlichen aus Grund- und Gewerbesteuern bestehendes System der direkten Steuern als unvollständig und einseitig [1]) empfunden wurde.

Gefördert von der damaligen Volkswirtschaftslehre setzte sich daher immer mehr die Erkenntnis durch, daß die Staatslasten nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen aufgebracht werden müßten. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes forderte aber einerseits das Ausscheiden der hiermit nicht zu vereinbarenden Ertragssteuern aus dem Staatssteuersystem, andererseits die Umgestaltung der für das Prinzip der Leistungsfähigkeit eher geeigneteren Einkommensteuer zur Haupteinnahmequelle des Staates.

Die gleichen Erwägungen, die die Realsteuern als Staatssteuern ungerechtfertigt erscheinen ließen, sprachen nicht gegen ihre Verwendung als Gemeindesteuern. Denn abgesehen von den Aufwendungen für rein staatliche Aufgaben kamen die Ausgaben der Gemeinden für Straßenbau, Wegeverbesserung, Kanalisation usw. in erster Linie den Grundbesitzern und Gewerbetreibenden zugute. Die Gemeinden betrachteten es daher immer mehr als Mangel, daß ihnen die Besteuerung des Grundbesitzes und des Gewerbes entzogen war, da die durch die ansteigende wirtschaftliche Entwicklung bedingten erhöhten Ausgaben der Gemeinden zum weitaus größten Teil durch die gestiegenen Bedürfnisse des Haus- und Grundbesitzes und des Gewerbes verursacht waren. Wohl brachte das Baufluchtliniengesetz von 1875 [2]) mit dem Recht zur Erhebung von Straßenanliegerbeiträgen den Gemeinden hier schon eine erhebliche Entlastung, doch vermochte es allein den im wesentlichen durch den Grundbesitz und das Gewerbe stark gestiegenen Finanzbedarf der Gemeinden nicht zu decken. Der Wunsch der Gemeinden, den Grund und Boden und das stehende Gewerbe in verstärkter Form zu den steigenden Kosten heranzuziehen, war daher verständlich und berechtigt. Das Prinzip der Leistungsfähigkeit, das wohl für die Erhebung der Staatssteuern gerecht erschien, konnte für die zur Deckung der Gemeindeausgaben erforderlichen Steuern nicht allein Anwendung finden. Vielmehr bedurfte der Maßstab der kommunalen Besteuerung einer Ergänzung durch das Prinzip von Leistung und Gegenleistung, das eine stärkere Heranziehung der Güterquellen bedingte, denen der Erfolg der gesteigerten Gemeindeausgaben im besonderen Maße zugute kam [3]).

2. Die gesetzlichen Maßnahmen.

Nach diesen entscheidenden Gesichtspunkten gestaltete der preußische Finanzminister Miquel im Jahre 1893 das preußische Steuerwesen grundlegend um und gab so nicht nur dem preußischen Staat und seinen Gemeinden eine mustergültige Steuerverfassung, sondern legte, wenn auch unbewußt, das

1) Drucks. des Abg. H. Sess. 1892/93, Nr. 8.
2) Gesetz vom 2. 7. 1875 — G. S. S. 561 (§ 15).
3) Drucks. des Abg. H. Heß, 1892/93, Nr. 6.

Fundament für eine zweckmäßige Steuerverteilung im Deutschen Einheitsstaat, der mit seiner Steuergesetzgebung wieder an die Erkenntnisse der Miquel'schen Finanzpolitik anknüpft.

a) Das Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893 [4]), setzte die Grund- und Gebäudesteuer und die Gewerbesteuer für den Staat außer Hebung und überwies sie zur Ausschöpfung den Gemeinden. Die Vorschriften des Grund- und Gebäudesteuergesetzes von 1861 und des Gewerbesteuergesetzes von 1891 blieben in Kraft, soweit sie nicht mit dem oben genannten Gesetz und dem gleichzeitig erlassenen Kommunalabgabengesetz [5]), das die Grundlage für das Besteuerungsrecht der Gemeinden bildete, in Widerspruch standen. Die Veranlagung und Verwaltung der Grund- und Gebäudesteuer und der Gewerbesteuer wurden auch weiterhin vom Staate für die Zwecke der kommunalen Besteuerung durchgeführt [6]). Erhoben wurden die Realsteuern in allen Landesteilen durch die Gemeinden und zwar in Hundertsätzen zu den vom Staate veranlagten Grundbeträgen. Die Gemeinden waren nach dem Kommunalabgabengesetz auch berechtigt, besondere Gemeindesteuerordnungen zu erlassen [7]). Sie hatten damit die Möglichkeit, die Realsteuern örtlichen Verhältnissen anzupassen. Von diesem Recht haben sie jedoch wegen der damit verbundenen Kosten einer neuen Veranlagung nur in beschränktem Umfange Gebrauch gemacht. Die Ermächtigung zum Erlaß und zur Ermäßigung veranlagter Steuern ging ebenfalls auf die Gemeinden über [8]).

b) Von entscheidender Bedeutung war bei der Reform vor allem die Bestimmung des Kommunalabgabengesetzes [9]), welche die Realsteuern mit den von der Gemeinde erhobenen Zuschlägen zur Einkommensteuer des Staates [10]) verkoppelte. Nach den Bestimmungen des Gesetzes sollten die vom Staate veranlagten Realsteuern in der Regel mindestens zu einem gleichen und höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatz zur Kommunalsteuer herangezogen werden, als Zuschläge zur Einkommensteuer des Staates erhoben wurden. Diese Relation zwischen den Realsteuern und der Gemeindeeinkommensteuer barg die beste Garantie für eine sparsame Wirtschaftsführung der Gemeinden in sich, da jede Ausgabe automatisch eine Belastung aller Gemeindeangehörigen zur Folge hatte [11]). Denn zusätzliche Ausgaben erforderten vermehrte Einnahmen, die im allgemeinen nur durch eine Erhöhung der Realsteuern und der Einkommensteuerzuschläge aufgebracht werden konnten. Von einer dieser Steuerarten wurde jedoch jeder Gemeindeangehörige betroffen. In den Gemeindekörperschaften konnte daher niemand für eine Erhöhung der Realsteuern eintreten, ohne sich selbst zu be-

4) G. S. S. 119.
5) Gesetz vom 14. 7. 1893, G. S. S. 152.
6) § 3 Aufhebungsgesetz.
7) § 23 K. A. G.
8) § 11 Aufhebungsgesetz.
9) § 54 KAG.
10) § 38 KAG., der den § 74 des Einkommensteuergesetzes vom 24. 6. 1891, G. S. S. 175, ersetzte.
11) Nöll-Freund-Suren: Kommunalabg.-Ges., 9. Aufl., Berlin 1931, S. 271.

lasten. Geringe Belastungsverschiebungen bei den Realsteuern waren möglich, ohne daß zwangsweise eine Erhöhung der Zuschläge zur Einkommensteuer eintrat. Dieser Spielraum war gelassen worden, um das gemeindliche Steuersystem beweglich zu erhalten.

3. Die Auswirkung der Miquel'schen Steuerreform auf den preußischen Finanzausgleich.

a) Wie jede Steuerreform je nach ihrer Bedeutung eine mehr oder minder große Auswirkung auf den bestehenden Finanzausgleich mit sich bringt, so war auch die zwangsläufige Folge der Überlassung der Realsteuern durch den Staat an die Gemeinden eine Änderung des bestehenden preußischen Finanzausgleichs.

Dem Staat mußten neue Einnahmequellen erschlossen werden für den Ausfall, den er durch den Verlust des Realsteueraufkommens erlitt. Diese Aufgabe erfüllte das dritte Gesetz der Miquel'schen Steuerreform, durch das der Staat in der Ergänzungssteuer eine neue Einnahmequelle erhielt [12]. Die Aufgabe der Ergänzungssteuer war, die Einkommensteuer, die durch Gesetz vom 24. Juli 1891 [13], entsprechend den dargelegten Grundsätzen zur Haupteinnahmequelle des Staates ausgestaltet worden war, in finanzieller und steuerlicher Hinsicht zu ergänzen.

Die neue Einkommensteuer hatte bereits eine beträchtliche Erhöhung der Staatseinnahmen mit sich gebracht, da durch das zum ersten Mal eingeführte Prinzip der Selbsteinschätzung durch den Steuerschuldner in der Steuererklärung, die seit dieser Zeit Grundlage der Veranlagung bildete [14], das Aufkommen der Einkommensteuer erheblich gestiegen war. Dieser erhöhte Ertrag der Einkommensteuer vermochte jedoch noch nicht den durch die Überlassung der Realsteuern an die Gemeinden entstandenen Fehlbetrag im Staatshaushalt zu decken. Die Ergänzungssteuer erreichte dieses Ziel, indem sie das bisher steuerlich noch nicht erfaßte Vermögen einer Besteuerung unterzog. Seit der Ergänzungssteuer war daher nicht mehr das Einkommen allein, sondern Einkommen und Vermögen zusammen Grundlage für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des einzelnen und damit Maßstab der direkten Besteuerung durch den Staat [15] [16].

b) Durch die Miquel'sche Steuerreform wurde die 1891 verbesserte Einkommensteuer zum Hauptträger der direkten Staatsbesteuerung [17]. Neben ihr brachte die Ergänzungssteuer einen Ausgleich für den Verlust der Realsteuern. Die Gemeinden schöpften ihre Einnahmen nunmehr im wesent-

12) Ergänzungssteuergesetz vom 14. 7. 1893, G. S. S. 134.
13) G. S. S. 175.
14) §§ 24 ff. EKStG.
15) Bredt: Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, S. 7.
16) Trotzdem die Ergänzungssteuer ihrem Wesen nach eine Vermögensteuer war, wurde dieser Name nicht gewählt, um von vornherein die Aufgabe der Steuer klarzustellen. Vgl. Fuisting: Die preußischen direkten Steuern, II. Bd., Berlin 1899, S. 2. Illing-Kautz: Handbuch der preuß. Verwaltung, III. Bd., Berlin 1914, S. 1381.
17) Fuisting, a. a. O. S. 2.

lichen aus den ihnen überlassenen Grund- und Gebäudesteuern und den Gewerbesteuern und erhoben außerdem, wie bereits dargelegt, Zuschläge zur Einkommensteuer des Staates.

Daneben hatten sie Einkünfte aus einer Reihe von indirekten Steuern, da ihnen § 13 des Kommunalabgabengesetzes ein freies Erfindungsrecht auf dem Gebiete der indirekten Steuern zubilligte [18]).

Das Ziel der Miquel'schen Reform, Staat und Gemeinden vermehrte Einkünfte entsprechend den gestiegenen Aufgaben und Lasten zur Verfügung zu stellen, wurde durch diese Aufteilung der Steuerquellen in vollem Umfange erreicht.

4. Die Bedeutung der Miquel'schen Steuerreform.

In den folgenden Jahren und Jahrzehnten hat sich das von Miquel geschaffene Steuersystem glänzend bewährt. Sowohl dem Staat als auch den Gemeinden standen hinreichende Einnahmequellen zur Verfügung. Die zum ersten Male verwirklichte Auffassung, daß die Gemeinde der natürliche Steuergläubiger des Grundbesitzes und des Gewerbes ist, erfuhr ihre volle Rechtfertigung. Die Verkoppelung der Realsteuern mit der gemeindlichen Personalsteuer — den Zuschlägen zur Einkommensteuer des Staates — ist eine der Einrichtungen, die den finanzwissenschaftlichen Ruf der Miquelschen Steuerreform begründet haben [19]). Sie bewirkte eine gut ausgewogene steuerliche Belastung innerhalb der Gemeinde und erzog zu einer Denkweise, die das Wohl der Gesamtheit über Einzelinteressen stellt. Die hervorragenden Leistungen der preußischen Selbstverwaltung vor dem Kriege zeigen am besten den Wert der Schöpfung Miquels. Bei einer normalen Entwicklung von Politik und Wirtschaft in den folgenden Jahrzehnten hätte keine Veranlassung bestanden, wesentliche Änderungen an dem von Miquel geschaffenen Steuersystem vorzunehmen. Doch der Weltkrieg mit seinen tiefgreifenden Folgen zwang zu neuen Maßnahmen.

III. Die Realsteuerreform des Jahres 1923 und ihre Auswirkung auf den preußischen Finanzausgleich.

1. Die Reichsfinanzreform und ihre Bedeutung für Preußen.

Das Reich sah sich nach dem unglücklichen Ausgang des Krieges der ungeheuer schweren Aufgabe gegenüber, die riesigen Kriegslasten abzudecken. Es hatte diese Bürde allein zu tragen, da der Krieg in finanzieller Hinsicht ausschließlich zu seinen Lasten geführt worden war. Die Reparationsansprüche der Gläubigermächte, deren Höhe noch nicht einmal genau feststand, die Verzinsung der Kriegsanleihen, die Abgeltung der Kriegsschäden

18) Das gleiche Recht erhielten die Kreise durch § 6 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23. 4. 1906 (G. S. S. 159).
19) Popitz, a. a. O. S. 175.

und die Sorge für die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und die Angehörigen des alten Heeres setzten, um nur in etwa befriedigt werden zu können, voraus, daß für das Reich die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, um diese gewaltige Aufgabe übernehmen zu können [1]).

Dem Reiche wurde daher in der Verfassung von 1919 zum ersten Mal die Abgabenhoheit in vollem Umfange zugebilligt [2]). Die Finanzhoheit der Länder ging in wesentlichen Punkten auf das Reich über.

Nach Artikel 8 der Verfassung hatte das Reich die Gesetzgebung über die Abgaben und die sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen wurden. Es hatte lediglich die Pflicht, auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen. Artikel 11 gab dem Reich weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten auf diejenigen Steuern, die den Ländern überlassen blieben. So konnte es z. B. Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen.

Mit Hilfe dieser verfassungsrechtlichen Grundlagen wurde in den Jahren 1919/20 die große Reichsfinanzreform durchgeführt, die auch für die Finanzen Preußens von erheblicher Bedeutung sein sollte. Ihre Folgen waren für Preußen im Rahmen der zu behandelnden Aufgabe eine Reform des preußischen Grundsteuerrechts und eine völlige Neugestaltung des preußischen Finanzausgleichs.

Das Reich, das bereits vor dem Kriege begonnen hatte, direkte Steuern zu erheben [3]), griff nunmehr in großem Ausmaße auf die direkten Steuern über. Im Verlaufe dieser Entwicklung wurde auch die Einkommensteuer durch Gesetz vom 29. März 1920 zur Reichssteuer [4]). Preußen büßte dadurch seine bedeutendste direkte Steuer ein. Die Ergänzungssteuer wurde damit ebenfalls gegenstandslos.

2. Die Realsteuerreform des Jahres 1923.

Das im Zuge der Reichsfinanzreform erlassene Landessteuergesetz [5]), das im Verhältnis zwischen Reich und Ländern das System der Matrikularbeiträge beseitigte und an seine Stelle die Beteiligung der Länder an den großen vom Reich übernommenen direkten Steuern setzte, wies den Ländern, um die entstandenen Fehlbeträge decken zu können, u. a. auch die Besteuerung des Grundvermögens und des Gewerbebtriebes zu. Preußen sah sich schon bald auf Grund seiner schwierigen Finanzlage gezwungen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und die Grundsteuer für sich in Anspruch zu

1) Vgl. Statistisches Reichsamt a. a. O. S. 38.

2) Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, RGBl. I, Seite 1383.

3) Wehrbeitragsgesetz vom 3. 7. 1913, RGBl. I, S. 505; Besitzsteuergesetz vom 3. 7. 1913, RGBl. I, S. 524.

4) RGBl. I, S. 359, das am 30. 3. 1920 erlassene Körperschaftsteuergesetz, RGBl. I, S. 393, entzog Preußen die Einkommenbesteuerung der nicht natürlichen Personen.

5) Gesetz vom 30. 3. 1920 — RGBl. I, S. 402 —.

nehmen. Die im Parlamentarismus begründete Schwierigkeit, ein Gesetz in kurzer Frist zur Verabschiedung zu bringen, die noch durch die Wirren der Inflation erheblich verschärft wurde, hatte zur Folge, daß es fast drei Jahre dauerte, bis die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen wurden.

a) Am 14. Februar 1923 [6]) trat das preußische Grundvermögensteuergesetz in Kraft. Durch Verordnung vom 22. Oktober 1923 [7]) wurde es, um eine Auswirkung der Inflation zu verhindern, auf den Goldwert umgestellt.

Der Grundvermögensteuer unterlag der gesamte in Preußen belegene Grundbesitz und zwar sowohl der unbebaute, als auch der bebaute. Eine besondere Gebäudesteuer wurde also nicht mehr erhoben. Der Steuerberechnung wurde für die land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke der nach den Bestimmungen des Ergänzungssteuergesetzes von 1893 mit seinen Änderungen von 1906 und 1909 [8]) errechnete Ertragswert zu Grunde gelegt, der in den Pachtpreisen oder dem Eigenertrag zum Ausdruck kam. Die übrigen Grundstücke wurden nach dem gemeinen Wert eingeschätzt, unter dem man den Kaufpreis verstand, der für eine Sache im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erzielt werden konnte [9]).

Die Veranlagung der Steuer erfolgte durch staatliche Behörden. Den Gemeinden war gestattet, Zuschläge zu den staatlichen Grundbeträgen zu erheben. Ferner hatten sie das Recht, besondere Steuerordnungen zu erlassen, wovon sie jedoch fast ausnahmslos keinen Gebrauch machten.

Das Grundvermögensteuergesetz sollte nur eine vorläufige Regelung darstellen. Es war demgemäß befristet und mußte von Jahr zu Jahr verlängert werden [10]), da seine Aufhebung aus Gründen des Finanzbedarfs des Staates unmöglich war. Für eine endgültige Regelung war die Zeit nicht reif. Die trostlose wirtschaftliche Lage zwang zu Übergangsmaßnahmen.

b) Die Entwicklung der Gewerbesteuer nahm einen anderen Verlauf. Sie blieb in Preußen auch nach der Reichsfinanzreform eine reine Gemeindesteuer. Preußen machte von dem Recht, sie ganz oder teilweise für sich in Anspruch zu nehmen, keinen Gebrauch.

Eine grundsätzliche Neugestaltung des Gewerbesteuerrechts wurde jedoch immer dringlicher. Die der Gewerbesteuer nach dem Gesetz von 1891 zugrunde liegende Besteuerung nach Klassen und Kontingenten erwies sich besonders in den Jahren der Inflation als völlig ungeeignet. Die Verordnung zur vorläufigen Regelung der Gewerbesteuer vom 23. November 1923 [11]) stellte daher in der Zeit der stärksten Währungskrise die Gewerbesteuer auf

---

6) G. S. S. 29.

7) G. S. S. 478.

8) Ergänzungssteuergesetz vom 14. 7. 1893, G. S. S. 134, geändert durch Gesetz vom 19. 6. 1906, G. S. S. 241 und Gesetz vom 26. 5. 1909, G. S. S. 349.

9) Hoppe a. a. O. S. 66.

10) Verordn. v. 28. 3. 1925, G. S. S. 43; Gesetz vom 26. 6. 1925, G. S. S. 83; Verordnung vom 28. 12. 1925, G. S. S. 178; Gesetz vom 29. 7. 1926, G. S. S. 238; Gesetz vom 22. 4. 1927, G. S. S. 60; Gesetz vom 28. 3. 1928, G. S. S. 51; Verordnung v. 28. 9. 1928, G. S. S. 194; Verordn. v. 27. 3. 1929, G. S. S. 27; Gesetz vom 29. 3. 1930, G. S. S. 46; Gesetz vom 29. 3. 1931, G. S. S. 29, Nr. 9.

11) G. S. S. 519.

eine völlig neue Grundlage. Sie brachte die Abkehr von dem bisherigen schematischen System der Klassen und Kontingente und setzte an seine Stelle die individuelle Besteuerung eines jeden Gewerbebetriebes nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital [12]). An Stelle des Gewerbekapitals konnte auf Beschluß der Gemeinde die Lohnsumme treten. Eine gleichzeitige Besteuerung nach dem Gewerbekapital und der Lohnsumme war gesetzlich nicht zulässig.

Die freien Berufe, die nicht als Gewerbe im Rechtssinne anzusehen sind, unterlagen demgemäß ursprünglich nicht der Gewerbesteuer. Im Jahre 1930 [13]) wurden sie jedoch auch zum Teil zur Gewerbesteuer herangezogen.

Die Veranlagung der Steuer erfolgte, ebenso wie bei der Grundvermögensteuer, durch staatliche Behörden. Der Staat setzte Grundbeträge fest, zu denen die Gemeinde Zuschläge erhob. Die staatlichen Grundbeträge wurden jedoch, im Gegensatz zur Grundvermögensteuer, nicht eingezogen. Der Erlaß besonderer Gewerbesteuerordnungen war den Gemeinden nicht gestattet.

Die Verordnung, deren Regelung ebenfalls nur als vorläufig gedacht war, wurde wie das Grundvermögensteuergesetz immer wieder verlängert [14]). Eine für die Dauer bestimmte Regelung war nicht möglich, da die schwierigen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse Maßnahmen auf lange Sicht nicht gestatteten.

3. Die Neugestaltung des preußischen Finanzausgleichs.

a) Die Reform des Realsteuerrechts, insbesondere die Inanspruchnahme der Grundsteuer durch den Staat, hatte naturgemäß auch weitgehende Auswirkungen auf den preußischen Finanzausgleich. Auch die seit dem Landessteuergesetz von 1920 veränderten finanziellen Beziehungen zwischen dem Reich und Preußen beeinflußten den innerstaatlichen Finanzausgleich erheblich.

Das Landessteuergesetz wurde am 23. Juni 1923 [15]) in neuer Fassung unter dem Namen Finanzausgleichgesetz veröffentlicht. Die Anteile der Länder an den vom Reich übernommenen Steuern wurden gegenüber der früheren Beteiligung [16]) erheblich heraufgesetzt. Preußen erhielt an Überweisungen 75 Prozent des Aufkommens der Einkommen- und Körperschaftsteuer und 25 Prozent der Umsatzsteuer. Der Ertrag der Grunderwerbsteuer, der Rennwett- und Kraftfahrzeugsteuer, wurden ihm nach Abzug von 4 Prozent

---

12) Vgl. Reinhardt: Realsteuerreform, Berlin 1937, S. 38.
13) Gesetz vom 9. 12. 1930, G. S. S. 291.
14) Verordnung vom 16. 2. 1924, G. S. S. 109; Verordnung vom 28. 3. 1925, G. S. S. 41; Gesetz vom 23. 3. 1926, G. S. S. 100; Gesetz vom 15. 3. 1927, G. S. S. 21; Verordnung vom 8. 5. 1929, G. S. S. 47; Gesetz vom 17. 4. 1930, G. S. S. 93; Gesetz vom 16. 3. 1931, G. S. S. 15.
15) RGBl. I, S. 483.
16) Von der Einkommen- und Körperschaftsteuer erhielten die Länder zunächst 66⅔ Prozent, ab 1. 4. 21 bereits 75 Prozent, von der Umsatzsteuer 15 Prozent und von der Grunderwerbsteuer 50 Prozent.

Verwaltungskosten überwiesen. Die Zahl der Überweisungssteuern und die Höhe der Beteiligung der Länder an den einzelnen Steuern hat in den folgenden Rechnungsjahren erheblich geschwankt [17]).

Nach dem Finanzausgleichsgesetz waren die Länder verpflichtet, die Gemeinden und Gemeindeverbände an den bedeutendsten Überweisungssteuern, nämlich der Einkommen- und Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der Grunderwerbsteuer zu beteiligen [18]). Dieser Verpflichtung kam Preußen in dem preußischen Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz vom 30. Oktober 1923 nach [19]). Von der Einkommen- und Körperschaftsteuer überwies Preußen den Gemeinden 45 v. H. seines Anteils, von der Umsatzsteuer erhielten die Gemeinden und Landkreise 55 v. H. [20]), während das Aufkommen der Grunderwerbsteuer den Stadt- und Landkreisen in voller Höhe zufloß [21]).

Die Gesichtspunkte, nach denen diese Anteile an den Überweisungssteuern vom Reich dem Lande gewährt und zwischen den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden verteilt wurden, waren bei den wichtigsten Steuern das örtliche Aufkommen und die Bevölkerungszahl. Die Verwendung der beiden Maßstäbe erfolgte jedoch nicht einheitlich. So wurde die Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen verteilt, während die Umsatzsteuer dies nur teilweise bei der Überweisung des Reiches an das Land berücksichtigte.

b) Außer dieser Beteiligung an den Reichssteuern deckten Staat und Gemeinden ihren Finanzbedarf durch Erhebung eigener Steuern. Preußens wichtigste Steuern waren nunmehr die Grundvermögensteuer und die 1924 neu geschaffene Hauszinssteuer [22]), die den Geldentwertungsgewinn des bebauten Grundbesitzes besteuerte. Die Gemeinden, die die bisherigen Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer und die Grundsteuer verloren hatten, erhoben Zuschläge zu den staatlichen Grundbeträgen der Grundvermögensteuer und deckten im übrigen ihre Ausgaben neben den unbedeutenden indirekten

---

17) Die Erbschaftssteuer (Gesetz vom 10. 9. 1919, RGBl. I, S. 1543), die z. B. zunächst auch Überweisungssteuer war, fiel durch die III. Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924 — RGBl. I, S. 74 — wieder weg. Die Biersteuer wurde 1930 zur Überweisungssteuer (Gesetz vom 15. 4. 1930 — RGBl. I, S. 136 —). An der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer waren die Länder vom 1. 2. 1924 bis 1. 10. 1925 mit 90 Prozent beteiligt, in den übrigen Jahren erhielten sie 75 Prozent. Der Anteil an der Umsatzsteuer betrug ab 1. 4. 1924 20 Prozent, ab 1. 10. 1925 25 Prozent und ab 1. 4. 1926 30 Prozent.

18) Die gleiche Verpflichtung hatten die Länder noch bei der Mineralwassersteuer. Sie war weniger bedeutend und fiel, nachdem sie zeitweise suspendiert war, durch Gesetz vom 4. 2. 1936 — RGBl. I, S. 55 — ganz weg.

19) G. S. S. 487. Es trat an die Stelle des bisherigen Ausführungsgesetzes zum Landessteuergesetz vom 13. 1. 1921, G. S. S. 261.

20) Nach dem Volksschulfinanzgesetz vom 1. 12. 1936, G. S. S. 161, beträgt die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Wirkung vom 1. 4. 1937 an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nunmehr 40 Prozent und an der Umsatzsteuer 45 Prozent.

21) § 3 Pr. AG. zum FAG.

22) Preuß. Verordnung zur Ausführung der III. Reichssteuernotverordnung vom 1. 4. 1924 —, G. S. S. 91 —.

Steuern im wesentlichen aus der Gewerbesteuer und der Vergnügungssteuer. Letztere waren sie nach dem Finanzausgleichsgesetz zu erheben verpflichtet [23]).

Die Kreise und Provinzen befriedigten ihren Finanzbedarf, außer der Beteiligung an den Reichssteuern, auch fernerhin vorwiegend durch Erhebung der Kreis- und Provinzialumlagen.

c) Der Rückgriff des Staates auf die Grundsteuer und der damit verbundene Einnahmeausfall für die Gemeinden wurde bei der Festsetzung der Höhe der Beteiligung der Gemeinden an den Steuerüberweisungen berücksichtigt. Dies geschah jedoch nur zum Teil, da der Staat im übrigen in Rechnung stellte, daß er bereits im Jahre 1920 erhebliche Lasten übernommen hatte, die bisher die Gemeinden zu tragen verpflichtet waren. Der Staat, der bis nach dem Kriege nur etwa ein Viertel der persönlichen Volksschullasten trug [24]), leistete seit dem Volksschullehrerdiensteinkommengesetz von 1920 [25]) einen Beitrag an die neu gegründete Landesschulkasse in Höhe von 75 Prozent der persönlichen Kosten der Volksschulunterhaltung. Die Entlastung, die diese Maßnahme den Gemeinden brachte, deckte einen wesentlichen Teil des Ausfalls durch den Verlust der Grundsteuer [26]). Zu den Kosten für Volksschulbauten trug der Staat bereits seit dem Volksschulunterhaltungsgesetz von 1906 durch Zuschüsse bei [27]). Außer dieser Berücksichtigung der verstärkten Beteiligung des Staates an den persönlichen Volksschulkosten wurde jedoch den durch die Reichsfinanzreform und die Inanspruchnahme der Grundsteuer durch den Staat bedingten Veränderungen ausschließlich durch eine Neuregelung der Höhe der Beteiligung von Staat und Gemeinden an den Reichssteuern Rechnung getragen. An der bestehenden Aufgaben- und Lastenverteilung wurde nichts geändert [28]).

4. Die Mängel des Realsteuersystems und des preußischen Finanzausgleichs von 1923.

a) Das durch die Reform des Jahres 1923 neu gestaltete preußische Realsteuerrecht hatte in wesentlichen Punkten die bewährten Grundsätze

23) § 14 FAG.

24) Sammlung der Drucksachen des preußischen Landtags: Begründung zum Entwurf eines preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz, Tagung 1921/23, Drucksache Nr. 6830, S. 7307.

25) Gesetz vom 17. 12. 1920 — G. S. S. 623 —; die Regelung ist in ihren wesentlichen Grundzügen in das Volksschullehrerbesoldungsgesetz vom 1. 5. 1928 — G. S. S. 125 — übernommen worden.

26) Begründung zum Entwurf des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz a. a. O. S. 7307.

27) Gesetz vom 28. 7. 1906 — G. S. S. 335 —. Träger der Schulbaulast waren die Gemeinden als Eigenschulverbände oder ein Gesamtschulverband, zu denen mehrere Gemeinden zusammengeschlossen waren. Der Staat leistete einen gesetzlichen Baubeitrag für notwendige Bauten an Schulverbände mit nicht mehr als sieben Schulstellen in Höhe von einem Drittel der Kosten (sog. staatliches Baudrittel) und Ergänzungszuschüsse an leistungsschwache Schulverbände in einer gesetzlich nicht festgelegten Höhe.

28) Begründung zum Entwurf des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz a. a. O. S. 7307.

Miquels verlassen. Zunächst einmal widersprach die Übernahme der Grundsteuer durch den Staat dem Grundsatz, daß die Besteuerung des Grundvermögens ausschließlich den Gemeinden zu überlassen ist, da enge Wechselbeziehungen zwischen den Bedürfnissen des Haus- und Grundbesitzes und den Aufwendungen der Gemeinden bestehen.

Doch diese durch die Finanznot des Staates bedingte Maßnahme war noch nicht der bedeutsamste Mangel gegenüber der Miquel'schen Reform. Entscheidend war vielmehr, daß das wohl ausgewogene System der steuerlichen Belastung innerhalb der Gemeinde zerstört war. Da die Einkommensteuer auf das Reich übergegangen war, war die frühere Verkoppelung der Realsteuern mit den als Personalsteuer wirkenden Zuschlägen der Gemeinde zur Einkommensteuer hinfällig geworden. „Dem wohl regulierten Uhrwerk war sein Perpendikel genommen [29]." Wohl bestand noch auf Grund des Kommunalabgabengesetzes eine Relation zwischen den Zuschlägen zur staatlichen Grundvermögensteuer und der Gewerbesteuer [30]), doch diese konnte, da die Verbindung mit der die Allgemeinheit belastenden Personalsteuer fehlte, die frühere Wirkung nicht erzielen. Das Abgehen von dem bewährten Grundsatz hatte sehr nachteilige Folgen. In den Gemeindekörperschaften, in die nach dem Kriege die zahlreichen Parteien eingezogen waren, wurde immer wieder versucht, die oft über das nötige Maß hinaus gestiegene Ausgabenwirtschaft auf Kosten der Hausbesitzer und Gewerbetreibenden durch Erhöhung der Realsteuern zu decken [31]). Das Streben nach sparsamer Wirtschaftsführung, das die Verkoppelung der Realsteuern mit den Einkommensteuerzuschlägen vor dem Kriege hervorgerufen und gefördert hatte, ging immer mehr zurück. Wenn auch die Höhe der Zuschläge zur Grundvermögensteuer und die Höhe der Gewerbesteuer über ein gewisses Maß hinaus der Genehmigung bedurften, so war doch immer noch die Möglichkeit vorhanden, Ausnahmsgenehmigungen zu erwirken [32]). Derartige Anträge wurden von den Gemeinden in steigendem Maße gestellt.

b) Außer diesen grundsätzlichen Mängeln des neuen Realsteuersystems konnte ferner auch die Neuregelung der Grundvermögensteuer nicht befriedigen. Die preußische Gewerbesteuer dagegen bewährte sich, im ganzen gesehen, und hat daher auch in vieler Hinsicht dem Gewerbesteuergesetz von 1936 zum Vorbild gedient [33]).

Der erhebliche Mangel der Grundvermögensteuer war, daß ihre Besteuerung im wesentlichen auf den Vorkriegswerten des Ergänzungssteuergesetzes in der Fassung von 1909 [34]) beruhte. Diese Werte stellten in den letzten Jahren vor dem Kriege kaum noch eine geeignete Besteuerungsgrundlage dar. Da zudem das Ergänzungssteuergesetz auch nicht die durch den Weltkrieg und die Inflation eingetretenen Wertveränderungen berücksichtigte,

29) Nöll-Freund-Surén a. a. O. S. 271.
30) § 56 KAG.
31) Popitz a. a. O. S. 116—117, 175, 333.
32) § 18 Grundvermögensteuergesetz, § 41 Gewerbesteuerverordnung.
33) Reinhardt a. a. O. S. 38.
34) Vgl. Seite 14 Anm. 8 dieser Darstellung.

wurden die Mängel des Gesetzes noch bedeutend verschärft. Erheblich im Wert gestiegene Grundstücke wurden zu gering besteuert, während umgekehrt die Besitzer im Werte gesunkenen Bodens eine zu hohe Steuerlast zu tragen hatten.

c) Auch die den Gemeinden als Ersatz für den Verlust der Grundsteuer gewährte Beteiligung an den vom Reich übernommenen direkten Steuern ging von Grundsätzen aus, die Anlaß zu Kritik bieten. Den Steuerüberweisungen kam in vorwiegendem Maße die Aufgabe zu, einen unmittelbaren Lastenausgleich zwischen den Gemeinden herbeizuführen [35]).

Das preußische Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz suchte dieses Ziel zu erreichen, indem es die Verteilung der Reichssteuerüberweisungen nach dem örtlichen Aufkommen und der Bevölkerungszahl durchführte. So wurde, wie bereits oben ausgeführt, die Einkommensteuer nach dem örtlichen Aufkommen verteilt. In der Begründung zum Entwurf des Gesetzes wird die Verwendung des örtlichen Aufkommens als Verteilungsmaßstab damit begründet, daß dort, wo wirtschaftliche Werte geschaffen und hohe Einnahmen und Umsätze erzielt werden, in der Regel zugleich große private und öffentliche Aufwendungen zur Erhaltung der Wirtschaft erforderlich sind [36]).

Die praktische Durchführung der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen hat jedoch bewiesen, daß dem Gedanken des Lastenausgleichs durch eine nach diesem Grundsatz vorgenommene Aufteilung der Steuereinnahmen nicht Rechnung getragen wird. Arme Gemeinden in ländlichen Gegenden mit geringem wirtschaftlichen Leben und hohen Ausgaben für Soziallasten, wie z. B. in der Eifel, werden bei einem derartigen Verfahren zu wenig berücksichtigt. Wohl brachte die sog. relative Garantie [37]), die das individuelle Aufkommen an Einkommensteuer in den einzelnen Gemeinden vor dem Kriege in Rechnung stellte [38]), eine gewisse Erleichterung, doch — im ganzen gesehen — konnte sie an dem Ergebnis, daß durch eine Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen der Lastenausgleich zu wenig Berücksichtigung erfuhr, nichts ändern.

In weit höherem Maße wurde durch die Bevölkerungszahl als Verteilungsmaßstab ein Lastenausgleich herbeigeführt, da erfahrungsgemäß mit steigender Bevölkerung die öffentlichen Ausgaben, insbesondere für soziale Zwecke unverhältnismäßig steigen. Bei der Umsatzsteuer, die ausschließlich nach der Bevölkerungszahl verteilt wurde, wurden zudem noch Gemeinden mit überdurchschnittlicher Kinderzahl bevorzugt(sog. veredelte Bevölkerungszahl) [39]), indem man von der Erkenntnis ausging, daß in ärmeren Gemeinden die Kinderzahl höher ist, als in wohlhabenderen.

---

35) Begründung zum Entwurf des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz a. a. O. S. 7309.
36) Begründung zum Entwurf des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichs a. a. O. S. 7310.
37) § 11 AGFAG.
38) Popitz a. a. O. S. 200.
39) § 14, Absatz 2, AGFAG.

IV. Die weitere Entwicklung in der Gesetzgebung bis zum Jahre 1932.

1. Die ermessensmäßige Verteilung eines Teiles des Steueraufkommens durch das Land.

Die Jahre nach der Neuregelung des preußischen Realsteuerrechts sind gekennzeichnet durch Versuche, die oben aufgezeichneten Mängel zu beheben. Diese Bestrebungen gingen vom Reich aus, das eine reichsrechtliche Regelung der Realsteuern anstrebte. Fernerhin sind auch gesetzliche Maßnahmen ergangen, die eine stärkere Berücksichtigung des Gedankens des Lastenausgleichs im preußischen Finanzausgleich zum Ziele haben.

In steigendem Maße ist in der Gesetzgebung das Bestreben zu verfolgen, neben der Verteilung der Steuerüberweisungen nach den festen Maßstäben des örtlichen Aufkommens und der Bevölkerungszahl durch Abzweigung eines Teiles des Steueraufkommens vor der Verteilung an die Gemeinden und Gemeindeverbände Mittel anzusammeln, die das Land nach freiem Ermessen an bedürftige Gemeinden und Gemeindeverbände verteilen kann. Diesem Zweck diente ein Teil des Aufkommens der Hauszinssteuer. Im ersten Jahre ihres Entstehens wurde diese Steuer lediglich nach dem örtlichen Aufkommen und der Bevölkerungszahl verteilt [1]). Im Jahre 1925 wurde dann jedoch zunächst ein Betrag von 3 v. H. von dem Aufkommen der Steuer abgezweigt [2]), der schon Ende des gleichen Jahres auf 8 v. H. [3]) und im Jahre 1932 sogar auf 65 v. H. und einen Mindestbetrag von 128 Millionen Mark erhöht wurde [4]). Aus diesen Beträgen wurden in den ersten Jahren nur durch Fürsorgelasten überbürdeten Stadt- und Landkreisen Zuschüsse gewährt; seit 1932 [5]) werden jedoch allgemein Gemeinden und Gemeindeverbände, die mit Wohlfahrtsausgaben außerordentlich belastet sind oder ihren Haushalt nicht ausgleichen können, insbesondere auch Gemeinden und Gemeindeverbände in notleidenden Grenzprovinzen aus diesem Fonds unterstützt. Eine Beziehung zu den Realsteuern ist dadurch gegeben, daß auch solche Gemeinden und Gemeindeverbände Zuschüsse erhielten, die durch die im Jahre 1932 [6]) verfügte Realsteuersenkung Ausfälle erlitten.

2. Das Reichsbewertungsgesetz von 1925.

Die Versuche des Reichs, eine Angleichung der verschiedenen Realsteuersysteme der Länder zu erreichen, setzten bereits 1925 ein. Die in allen deutschen Ländern sowohl bezüglich der Grundsteuer, als auch der Gewerbesteuer voneinander abweichende Gesetzgebung erwies sich auf die Dauer als ein

---

1) Preußische Steuernotverordnung vom 1. 4. 1924, G. S. S. 191, § 12.

2) Verordnung vom 28. 3. 1935, G. S. S. 44.

3) Gesetz vom 27. 11. 1925, G. S. S. 162, das die Bestimmungen über die Hauszinssteuer aus der preußischen Steuernotverordnung vom 1. 4. 1924 in das preußische Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz übernahm.

4) Verordnung vom 8. 4. 1932, G. S. S. 161.

5) Vgl. Anmerkung 4 dieser Seite.

6) Die sog. Realsteuersenkungsentschädigung, die für die in der Realsteuersperrverordnung vom 14. 3. 1932 — RGBl. I, S. 138 — angeordneten Realsteuersenkungen gewährt wurde.

schwerer Mangel, der vor allem für die Wirtschaft erheblich hemmend wirkte. Eine reichsrechtliche Regelung der Realsteuern war daher dringend erwünscht.

Der erste Schritt zu einer Vereinheitlichung des Realsteuerrechts war das Reichsbewertungsgesetz vom 10. August 1925 [7]), dessen Ziel war, für die Vermögensteuer des Reiches und die Landes- und Gemeindesteuern, deren Besteuerungsmaßstab in dem Wert einer Vermögensart bestand, einheitliche Werte, die sog. Einheitswerte, zugrunde zu legen. Es hatte sich auf die Dauer als untragbar erwiesen, daß die Bewertung desselben Gegenstandes von verschiedenen Behörden und nach verschiedenen Vorschriften erfolgte, je nachdem, ob die Veranlagung für die Reichsvermögensteuer oder für die landesrechtlichen Grund- und Gewerbesteuern vorgenommen wurde.

Das Gesetz unterschied bezüglich des Grundvermögens zwischen dem Ertragswert und dem gemeinen Wert. Es näherte sich damit stark dem Aufbau der preußischen Grundvermögensteuer [8]). Auch für die Gewerbekapitalsteuer konnte der Einheitswert als Besteuerungsgrundlage dienen.

Das Ziel des Gesetzes wurde jedoch nicht erreicht. Der Widerstand der Länder hatte zur Folge, daß die Bindung der Länder und Gemeinden an die Vorschriften des Gesetzes immer wieder hinausgeschoben wurde. Das Reichsbewertungsgesetz ist daher für die Entwicklung der Realsteuergesetze über seine theoretische Zielsetzung hinaus kaum zu einer praktischen Bedeutung gelangt [9]). Die preußische Grundvermögensteuer blieb auch in der Folgezeit an die veralteten Werte des Ergänzungssteuergesetzes gebunden.

3. Die Notverordnungen des Reichspräsidenten vom Juli und Dezember 1930.

War das Reichsbewertungsgesetz nur ein Versuch gewesen, eine einheitliche Berechnungsgrundlage für die Reichs-, Landes- und Gemeindesteuern, die Vermögensarten besteuerten, zu schaffen, so ging das Reich zwei Jahre später im April 1927 in einem Gesetz über die Änderung des Finanzausgleichs [10]) schon einen bedeutenden Schritt weiter, indem die Reichsregierung den Auftrag erhielt, bis zum Ende des Jahres 1927 den Entwurf eines Rahmengesetzes zur Regelung der Realsteuern vorzulegen. Nach langen parlamentarischen Kämpfen brachte endlich die Notverordnung des Reichs-

7) RGBl. I, S. 214.

8) Hoppe a. a. O. S. 72.

9) Im Rahmen der Reichssteuergesetzgebung wurden der Vermögensteuer und der Erbschaftssteuer des Reiches bereits am 1. 1. 1925 die Einheitswerte zugrunde gelegt. (§ 5 des Vermögensteuergesetzes vom 10. 8. 1925 — RGBl. I, S. 233 — und § 1 Ziffer 8 des Erbschaftssteueränderungsgesetzes vom 10. 8. 1925 — RGBl. I, S. 237 —). Ab 1. Oktober 1930 tragen die Einheitswerte bei der Grunderwerbsteuer an die Stelle der bis dahin maßgebend gewesenen gemeinen Werte. (Notverordn. v. 1. 12. 1930, Vierter Teil, Kapitel II — RGBl. I, S. 517, 585 —).

10) Gesetz über Änderung des Finanzausgleichs in der Fassung der Novelle vom 9. 4. 1927 — RGBl. I, S. 91 —.

präsidenten vom 1. Dezember 1930 die Klärung[11]). Die Kapitel 2 und 3 dieser Verordnung enthielten die lange angekündigten Rahmenbestimmungen für die Grund- und Gewerbesteuer. Um die Länder geneigt zu machen, diese zum Teil sehr ins einzelne gehenden Rahmengesetze einzuführen, waren ihnen einige Zugeständnisse gemacht worden. Vor allem bestimmte es sich nach Landesrecht, inwieweit die Realsteuern den Gemeinden überlassen werden sollten.

a) Diese Verordnung des Reichspräsidenten vom Dezember 1930 ist ebenso wie eine zweite Notverordnung, die bereits im Juli 1930[12]) ergangen war, für die Entwicklung der Realsteuern von großer Bedeutung, da durch beide Verordnungen auf einen entscheidenden Grundsatz Miquels zurückgegriffen wird. Die Verkoppelung der Realsteuern mit einer gemeindlichen Personalsteuer wird wieder hergestellt. Die Juli-Verordnung berechtigte die Gemeinden, um ihnen neue Einnahmequellen zu erschließen, eine Bürgersteuer und eine Gemeindebiersteuer einzuführen. Dieses Recht wurde zu einer Verpflichtung, die genannten Steuern zu erheben, wenn die Höhe der Realsteuern über ein gewisses Maß hinausging[13]).

Die durch Miquel geschaffene Verkoppelung der Grundsteuer und der Gewerbesteuer mit den Zuschlägen der Gemeinde zur staatlichen Einkommensteuer hatte in jedem Falle ein bestimmtes Verhältnis der Realsteuern zu den gemeindlichen Einkommensteuerzuschlägen festgesetzt. Die durch die Juli-Verordnung des Reichspräsidenten getroffene und in der Verordnung vom Dezember 1930 neu gefaßte Regelung bewirkte dagegen lediglich, daß eine Verknüpfung der Realsteuern mit der Bürgersteuer und der Gemeindebiersteuer eintrat, wenn die Gemeinden hohe Zuschläge zu den staatlichen Grundbeträgen der Realsteuern erhoben.

Insofern unterschied sich also die Regelung des Jahres 1930 von der des Kommunalabgabengesetzes. Der Sinn beider Maßnahmen war jedoch derselbe, eine allzu starke einseitige Belastung der Realsteuern sollte verhindert werden. Die 1930 geschaffene Realsteuerverkoppelung war jedoch nur ein schwacher Ersatz gegenüber der Regelung vor dem Kriege[14]), die die gemeindliche Steuerbelastung von vornherein gut auswog, während die neugeschaffenen Bestimmungen nur geeignet waren, starke Mißverhältnisse zu verhindern.

b) Die in der Dezember-Verordnung verfügte Realsteuersperre ging von den gleichen Erwägungen aus. Sie wurde auch in den folgenden Rechnungsjahren aufrecht erhalten.

Die Verordnung vom 1. Dezember 1930 hatte vorgesehen, daß die beiden Rahmengesetze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer am 1. April 1932 in den Ländern in Kraft treten sollten. Doch unter gewissen Voraussetzun-

11) Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930 — RGBl. I, S. 517 —.

12) Verordnung des Reichspräsidenten zur Behebung finanzieller, wirtschaftlicher und sozialer Notstände vom 26. 7. 1930 — RGBl. I, S. 311 —.

13) Notverordnung vom 26. 7. 1930, II. Abschnitt, Ziff. 1.

14) Nöll-Freund-Surén a. a. O. S. 271; Popitz a. a. O. S. 126.

gen bestand für die Länder die Möglichkeit, von der Verpflichtung, die Realsteuern nach den Vorschriften des Reiches zu erheben, noch für die Rechnungsjahre 1932 und 1933 befreit werden. Die Folgezeit zeigte, daß die Rahmengesetze in den Ländern nicht eingeführt werden konnten. Die Länder, vor allem Bayern, sträubten sich heftig dagegen. Zudem erschwerten die bestehenden parlamentarischen Verhältnisse die Einführung erheblich. Die Verordnung vom 17. Februar 1932 bestimmt für die meisten Länder [15]), daß die Rahmengesetze erst am 1. April 1933 in Kraft zu treten haben.

V. Die Realsteuerreform des Jahres 1936.

1. Die Übergangsmaßnahmen der nationalsozialistischen Regierung.

Der tiefere Grund für die vergeblichen Bemühungen des Reiches, ein einheitliches Realsteuerrecht zu schaffen, war das Fehlen einer starken Zentralgewalt im Reich. Den in den Länderregierungen und Länderparlamenten vertretenen Parteien wurde es immer wieder ermöglicht, unter Betonung der Eigenstaatlichkeit der Länder Sonderwünsche zu äußern und die Pläne des Reiches zu durchkreuzen.

Der Sieg des Nationalsozialismus in Deutschland, die Beseitigung der alten Parteien und die Gleichschaltung der Länder mit dem Reich, die ihre Krönung in dem das Einheitsreich begründeten Neuaufbaugesetz vom 30. Januar 1934 [1]) fand, schufen erst die nötigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Voraussetzungen, um ein für das ganze Reich gültiges Realsteuerrecht zu schaffen und die endgültige Regelung des Finanzausgleichs in Reich und Ländern vorzubereiten.

Der Niedergang der Wirtschaft und die trostlose Finanzlage in Staat und Gemeinden zwang jedoch die nationalsozialistische Regierung, zunächst Maßnahmen zu ergreifen, um eine Gesundung der Wirtschaft und der Finanzen des Staates und der Gemeinden herbeizuführen, bevor an eine durchgreifende Reform des Steuerrechts gedacht werden konnte. Nach der Ankurbelung der Wirtschaft und dem im Grundsatz herbeigeführten Haushaltsausgleich des Staates und der Gemeinden gestaltete das Reich als erstes in der Steuerreform des Jahres 1934 [2]), bevor es an die Neuregelung des landesrechtlichen Realsteuerrechts heranging, die großen Reichssteuern erheblich um. Die Bindung der Länder an die Rahmengesetze des Jahres 1930 wurde auch weiterhin hinausgeschoben [3]).

---

15) Verordnung vom 17. 2. 1932 — RGBl. I, S. 73 —.

1) RGBl. I S. 75.

2) Einkommensteuergesetz vom 16. 10. 34 — RGBl. I, S. 1005 —, Körperschaftsteuergesetz vom 16. 10. 1934 — RGBl. I, S. 1031 —, Umsatzsteuergesetz vom 16. 10. 34 — RGBl. I, S. 942 —.

3) Verordnung vom 12. 4. 1933 — RGBl. I, S. 200 —. Verordnung vom 2. 2. 1934 — RGBl. I, S. 83 —.

Das Gesetz vom 21. Januar 1935 [4]) traf dann die Feststellung, daß das Greundsteuer- und Gewerbesteuerrahmengesetz vom 1. Dezember 1930 durch eine neue reichsgesetzliche Regelung, die am 1. April 1937 in Kraft treten würde, ersetzt werden soll. Die Realsteuersperre wurde ebenfalls mit mehreren gesetzlichen Maßnahmen aufrecht erhalten [5]). Die Folge war, daß bis zum Inkrafttreten des durch die Realsteuerreform vom 1. Dezember 1936 neu geschaffenen Realsteuerrechtes in den sechzehn deutschen Ländern verschiedenes Grundsteuer- und Gewerbesteuerrecht zur Anwendung gelangte.

2. Die grundsätzliche Bedeutung der Reform des Jahres 1936.

Die Realsteuergesetzgebung des 1. Dezember 1936 brachte endlich die seit langem erstrebte Vereinheitlichung des Realsteuerrechts. Sie beseitigte die verschiedenen Grund- und Gewerbesteuersysteme der sechzehn deutschen Länder und setzte an ihre Stelle ein einheitliches Grundsteuergesetz [6]) und ein einheitliches Gewerbesteuergesetz [7]) im gesamten Reichsgebiet.

Steuergläubiger der Realsteuern werden ausschließlich die Gemeinden. Die Realsteuern sind damit zu reinen Gemeindesteuern geworden. Die Realsteuerreform des Jahre 1936 kehrt durch diese Regelung wiederum zu den bewährten Grundsätzen der Miquel'schen Steuerreform von 1893 zurück. Die frühere Form, daß zum Teil die Länder Grundbeträge erhoben und die Gemeinden, und in einigen Fällen auch die Gemeindeverbände, ein Zuschlagsrecht hatten, ist beseitigt zugunsten des einen Steuerberechtigten, der Gemeinde. An Stelle eines mehrfach betriebenen Steuergemeinschaftssystems in Form des Zuschlagsrechts ist die klare Abgrenzung des Quellensystems getreten. Auch die Besteuerungsgrundlagen für die Realsteuern werden im ganzen Reich dieselben.

3. Die neue Grundsteuer.

Das vordringlichste Ziel der Reform der Grundsteuer war die Beseitigung der Vorkriegswerte des Ergänzungssteuergesetzes in seiner Fassung von 1909 [8]) die mit Ausnahme von vier Ländern [9]) als Grundlage für die Besteuerung dienten. Das Kernstück der Vereinheitlichung der Grundsteuer ist daher die Bestimmung, daß der Einheitswert nach den Vorschriften des

4) Gesetz über das Inkrafttreten der reichsrechtlichen Regelung der Grundsteuer und der Gewerbesteuer vom 21. 1. 1935 — RGBl. I, S. 23 —.

5) Realsteuersperrverordnung vom 31. 3. 1933 — RGBl. I, S. 157 —; Gesetz über die Realsteuersperre 1934 vom 16. 2. 1934 — RGBl. I, S. 104 —; Realsteuersperrgesetz vom 7. 3. 1935 — RGBl. I, S. 349 —.

6) Gesetz vom 1. 12. 1936 — RGBl. I, S. 986 —.

7) Gesetz vom 1. 12. 1936 — RGBl. I, S. 979 —.

8) Vgl. S. 14 Anm. 8 dieser Darstellung.

9) Mecklenburg, Sachsen, Braunschweig und Thüringen hatten in den Jahren 1926/27 und 1929 die Einheitswerte des Reichsbewertungsgesetzes eingeführt. Zu ihnen trat am 1. April 1930 das ab 1. Januar 1934 mit Mecklenburg-Schwerin vereinigte Land Mecklenburg-Strelitz; Reinhardt a. a. O. S. 101.

Reichsbewertungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 [10]), das an die Stelle des Reichsbewertungsgesetzes von 1925 getreten war, zu errechnen ist.

Steuerberechtigter der Grundsteuer ist lediglich die Gemeinde. Die Länder haben keine Möglichkeit mehr, sich irgendwie an dem Aufkommen der Grundsteuer zu beteiligen.

Steuerpflichtig ist der in der Gemeinde gelegene Grundbesitz, der nach den Vorschriften des Reichsbewertungsgesetzes bestimmt wird. Danach wird unterschieden zwischen dem land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, dem Grundvermögen einschließlich der Bestandteile, insbesondere der Gebäude und des Zubehörs und dem Betriebsvermögen, soweit es in Betriebsgrundstücken besteht [11]). Die frühere Unterscheidung zwischen Grund- und Gebäudesteuer nach dem preußischen Gesetz von 1861 [12]) ist damit endgültig fallen gelassen worden.

4. Die neue Gewerbesteuer.

Das neue Gewerbesteuergesetz beseitigte, ebenso wie das Grundsteuergesetz, ein in jedem Land hinsichtlich des Steuergläubigers, des Besteuerungsgegenstandes, der Besteuerungsgrundlage und des Steuertarifs völlig uneinheitlich gestaltetes Gewerbesteuerrecht. Wohl war in sämtlichen Ländern früher Besteuerungsgegenstand das stehende Gewerbe. Jedoch die Abgrenzung gegenüber anderen Beschäftigungsarten war, besonders bezüglich der Landwirtschaft, derart verschieden geregelt, daß man schon nicht mehr von einer einheitlichen Besteuerungsgrundlage sprechen konnte [13]).

Die Neuregelung der Gewerbesteuer lehnt sich weitgehend an den bisher in Preußen bestehenden Rechtszustand an. Ein wichtiger Unterschied zur früheren preußischen Regelung besteht jedoch darin, daß es nach dem neuen Gewerbesteuergesetz zulässig ist, die Gewerbesteuer auf drei Besteuerungsgrundlagen zu stellen. Neben dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital kann als dritte Besteuerungsgrundlage die Lohnsumme gewählt werden. Die preußische Gewerbesteuer kannte dagegen nur zwei Besteuerungsgrundlagen, entweder Gewerbeertrag und Gewerbekapital, oder Gewerbeertrag und Lohnsumme.

Der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohngemeinden und Betriebsgemeinden, der auch schon der Gewerbesteuerverordnung von 1923 bekannt war, ist in das neue Gesetz übernommen. In einigen Punkten sind die Bestimmungen geändert. Die Höhe der Ausgleichszahlungen, wie auch die Zahl der daran beteiligten Gemeinden ist neu geregelt. Durch die Verknüpfung der Anspruchsberechtigung mit der Anspannug der Gemeindesteuern in bestimmter Höhe verringert sich die Zahl der bisher anspruchsberechtigten Gemeinden in Preußen nicht unerheblich [14]).

---

10) RGBl. I S. 1035.

11) §§ 28—53, 57 Reichsbewertungsgesetz.

12) Vgl. S. 6 dieser Darstellung.

13) Reinhardt a. a. O. S. 39.

14) Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, 4. Jahrg., Nr. 1: Neuerungen im Finanzausgleich und in der Steuergesetzgebung für das Rechnungsjahr 1937, S. 2.

5. Steuerbefreiungen und Verfahren.

Die Befreiungen von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer sind in möglichst engem Rahmen gehalten, um die Realsteuern im Interesse der Gemeinden so ergiebig wie möglich zu gestalten.

Beim Grundbesitz des Reiches, eines Landes oder einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes tritt eine Befreiung grundsätzlich nur dann ein, wenn der Grundbesitz auch zu dem öffentlichen Dienst benutzt wird [15]). Betätigen sich also das Reich oder die Gebietskörperschaften privatwirtschaftlich, so sind sie voll grundsteuerpflichtig. Unter der gleichen Voraussetzung ist auch der Grundbesitz der NSDAP. und ihrer Gliederungen befreit. Die der Partei angeschlossenen Verbände werden jedoch mit Ausnahme der NS.-Volkswohlfahrt und der NS.-Kriegsopferversorgung zur Grundsteuer herangezogen [16]).

Gemeinnützigkeit ist im Gegensatz zum Grundsteuerrahmengesetz nach dem neuen Grundsteuerrecht kein Befreiungsgrund mehr [17]), vielmehr muß die betreffende Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse mildtätige Zwecke verfolgen.

Bei der Gewerbesteuer sind an Banken des Reiches lediglich befreit die Reichsbank, die Deutsche Rentenbank und die Deutsche Rentenbank-Kreditanstalt. Andere für die Volksgesamtheit wichtige Banken, wie die Golddiskontbank und die Bank für Deutsche Industrieobligationen, sind dagegen voll gewerbesteuerpflichtig [18]).

Das Verfahren, das bei beiden Realsteuern dasselbe ist, wird bis einschließlich der Festsetzung der Steuermeßbeträge von den Finanzämtern des Reiches durchgeführt [19]). Bei der Gewerbesteuer setzt das Finanzamt zunächst einen Steuermeßbetrag für den Gewerbeertrag und einen weiteren für das Gewerbekapital fest. Durch Zusammenrechnung dieser beiden wird alsdann ein einheitlicher Steuermeßbetrag gebildet. Zu den Steuermeßbeträgen erheben die Gemeinden einen Hundertsatz, den sog. Hebesatz, dessen Höhe sich nach dem gemeindlichen Finanzbedarf richtet und daher ausschließlich der Festsetzung durch die Gemeinde vorbehalten ist. Gegen die Festsetzung des Steuermeßbetrages im Steuermeßbescheid durch das Finanzamt gibt es die Rechtsmittel der Reichsabgabenordnung [20]), während gegen die Festsetzung des Hebesatzes durch den Leiter der Gemeinde im Realsteuerbescheid die Rechts-

---

15) § 4 Ziffer 1a Grundsteuergesetz.
16) § 4 Ziffer 2 Grundsteuergesetz.
17) § 4 Ziffer 3 des Grundsteuergesetzes.
18) Reinhardt a. a. O. S. 57.
19) Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 1. 12. 1936, S. 961, Abschnitt II.
20) § 228: Beschwerde an das Finanzamt, Berufung an das Finanzgericht und Revision an den Reichsfinanzhof (Berufungsverfahren).
21) §§ 69: Einspruch an den Bürgermeister, gegen dessen Beschluß Klage im Verwaltungsstreitverfahren, I. Instanz bei Landgemeinden KVG., bei Städten BVG., II. Instanz bei Landgemeinden BVG., bei Städten Revision an das OVG.

mittel des Kommunalabgabengesetzes [21]), wie gegen alle sonstigen Kommunalabgaben, zulässig sind.

6. Das Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen.

a) Das Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen [22]) enthält einige wichtige grundsätzliche Bestimmungen für die Grund- und Gewerbesteuer. Die Verkoppelung der Realsteuern mit der gemeindlichen Personalsteuer, der Bürgersteuer, wird beibehalten und gegenüber der Regelung der Notverordnung des Jahres 1930 noch verbessert. § 6 bestimmt, daß der Reichsminister des Innern im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen Bestimmungen darüber erläßt, in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer, die Gewerbesteuer und die Bürgersteuer zueinander stehen müssen und inwieweit die Hebesätze für diese Steuern der Genehmigung der Gemeindeaufsichtsbehörden bedürfen. Endgültige Bestimmungen über die Relation zwischen den Realsteuern und der Bürgersteuer werden erst erlassen, wenn die Auswirkungen der Neuregelung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer zu übersehen sind [23]).

Die Verbesserung gegenüber der Regelung des Jahres 1930 liegt darin, daß eine Verknüpfung zwischen den Realsteuern und der Bürgersteuer nicht erst dann eintritt, wenn die Realsteuern eine gewisse Höhe übersteigen, sondern daß in jedem Falle die Hebesätze für die Gewerbesteuer, die Grundsteuer und die Bürgersteuer in ein bestimmtes Verhältnis zueinander gesetzt werden. Die Realsteuerreform des Jahres 1936 ist damit wiederum zu den Grundsätzen des Kommunalabgabengesetzes zurückgekehrt. Der Mangel bei der heutigen Relation zwischen Realsteuern und Bürgersteuer liegt gegenüber der Regelung vor dem Kriege darin, daß die Bürgersteuer nicht in dem Maße angespannt werden kann [24]), wie dies vor dem Kriege bei den Einkommensteuerzuschlägen möglich war. Dies ist dadurch begründet, daß eine wesentliche Erhöhung der Bürgersteuer durch die allgemein gestiegene Steuerlast nicht mehr tragbar ist.

b) Auch die Realsteuersperre ist aufrecht erhalten worden. Die Neuregelung der Realsteuern soll zu keiner Mehrbelastung der Steuerschuldner führen. Andererseits soll aber der durch die günstige wirtschaftliche Entwicklung steigende Ertrag den Gemeinden auch in den kommenden Rechnungsjahren in vollem Umfange zugute kommen. Wenn auch die Belastung durch die Realsteuern damit im ganzen gesehen nicht höher sein wird als bisher, so hat doch, vor allem bei der Grundsteuer, das Abgehen von den Vorkriegswerten erhebliche Belastungsverschiebungen innerhalb der Steuerschuldnerschaft zur Folge. Die Gemeinden sind daher berechtigt, auf Antrag Billigkeitsmaßnahmen zu treffen [25]).

---

22) Gesetz vom 1. 12. 1936 — RGBl. I, S. 961 —.

23) Ausführungsanweisung zum Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 23. 12. 1936 — RMBliV., S. 1695 —.

24) Popitz a. a. O. S. 333, dessen Ausführungen von 1932 auch für die heutige Regelung noch zutreffend sind.

25) Erlaß vom 19. 4. 1938 — RMBliV., S. 664 —.

Als Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen gesetzlichen Bestimmungen ist für die Gewerbesteuer der 1. April 1937 und für die Grundsteuer der 1. April 1938 festgesetzt worden. Dieser zeitliche Unterschied wurde gewählt, um den neuen Rechtszustand genügend vorzubereiten und den Ländern und Gemeinden den Uebergang leichter zu machen.

VI. Die Auswirkung der Realsteuerreform auf den preußischen Finanzausgleich nach den Grundsätzen des Reiches über den künftigen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden.

1. Die allgemeinen Bestimmungen der Grundsätze des Reiches und ihre Bedeutung für Preußen.

Die Abdrängung der Länder von den Realsteuern hat zwangsläufig erhebliche Einnahmeausfälle für die Länder zur Folge. Eine Finanzmasse von rd. 500 Millionen [1]) wird den Ländern genommen und auf die Gemeinden übertragen. Eine derartige Verlagerung starker Einnahmequellen macht es naturgemäß unumgänglich notwendig, den Finanzausgleich zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden und Gemeindeverbänden grundsätzlich neu zu gestalten. Um diese für die Reichsreform so bedeutsame Entwicklung in die richtigen Bahnen zu lenken, hat das Reich am 10. Dezember 1937 [2]) Grundsätze über den künftigen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden aufgestellt, die durch Genehmigungsvorbehalte der zuständigen Reichsminister in den wichtigsten Fällen eine einheitliche Gestaltung im ganzen Reich ermöglichen.

Da ein preußisches Ausführungsgesetz zu diesen Grundsätzen bisher noch nicht ergangen ist, ist es Aufgabe der weiteren Erörterung, die Auswirkung der Realsteuerreform auf den preußischen Finanzausgleich im Rahmen der vom Reich gegebenen Richtlinien darzustellen.

Preußen verliert durch die Realsteuerreform sein bisheriges Aufkommen an Grundvermögensteuer, das im Rechnungsjahr 1935 265 und 1936 256 Millionen Mark betrug. Durch die Neuregelung der Gewerbesteuer erleidet Preußen im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern keine finanzielle Einbuße, da, wie bereits dargestellt, in Preußen die Gewerbesteuer seit der Miquel'schen Steuerreform immer eine reine Gemeindesteuer geblieben ist. Die Bedeutung der Realsteuerreform für Preußen ist also, finanziell gesehen, lediglich auf die Grundsteuer beschränkt. Für Preußen entsteht nun die Aufgabe, für den erlittenen Verlust an staatlicher Grundvermögensteuer im Betrage von rund 275 Millionen Mark [3]) im Rahmen der Grundsätze des Reiches einen Ausgleich zu schaffen.

a) Nach den allgemeinen Vorschriften der Grundsätze soll der Ausgleich der Länder für den Verlust des Realsteueraufkommens „in erster Linie durch

---

1) Vgl. Rath: Die Bedeutung der Realsteuerreform für den Aufbau der gemeindlichen Finanzwirtschaft in „Der Gemeindetag", 31. Jahrg., Nr. 3, S. 69.

2) RGBl. I, S. 1352.

3) Diese Summe ist im preußischen Staatshaushaltsplan für 1937 veranschlagt.

eine Übertragung von Aufgaben und Lasten" von den Ländern auf die Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgen. Weiter ist eine Änderung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern vorgesehen, und gegebenenfalls soll der Ausgleich auch durch eine erneute Festsetzung der Anteile der Gemeinden an der umgestalteten Gebäudeentschuldungsteuer [4]) herbeigeführt werden.

b) Es wäre also auch für Preußen zunächst vorwiegend anzustreben, den Einnahmeausfall des Landes an Grundvermögensteuer durch eine Übertragung von Aufgaben und Lasten auf die Gemeinden und Gemeindeverbände auszugleichen. Nach den Grundsätzen ist der Ausgleich hauptsächlich durch eine Übertragung von Schullasten auf die Gemeinden und Gemeindeverbände herzustellen.

Die Rahmenbestimmungen der Grundsätze zeigen jedoch bei näherer Prüfung, wie noch in den späteren Ausführungen im einzelnen darzulegen ist, daß die bestehende Lastenverteilung in Preußen auf dem Gebiete des Schulwesens in ihren Grundzügen den durch das Reich für eine Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Schullasten getroffenen Vorschriften entspricht. Die Aufbringung der Kosten für das Schulwesen in Preußen war in vieler Hinsicht Vorbild für die in den Grundsätzen gegebene Regelung [5]).

Auch die übrigen Abschnitte zeigen eine weitgehende Übereinstimmung mit der preußischen Verwaltungspraxis. Durch eine Übertragung preußischer Verhältnisse auf die übrigen Länder wird in entscheidendem Maße eine einheitliche Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen den einzelnen Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden angestrebt. Diese Sonderstellung Preußens ist dadurch begründet, daß Preußen bereits in früheren Jahren in weit stärkerem Maße Aufgaben und Lasten auf seine Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen hat, als die übrigen Länder [6]). Die Neugestaltung des preußischen Finanzausgleichs wird infolgedessen, da die Aufgaben- und Lastenverteilung in Preußen im wesentlichen den Grundsätzen des Reiches entspricht, vorwiegend nicht durch eine Übertragung von Aufgaben und Lasten erfolgen, sondern in erster Linie durch eine entsprechende Kürzung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuerüberweisungen. Diese Auffassung bestätigt auch der preußische Haushaltserlaß des Jahres 1938 [7]), der eine Übergangsregelung für das laufende Rechnungsjahr bringt.

Der Abschnitt V der Grundsätze, der die Neuregelung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern enthält, ist daher für Preußen der wichtigste Teil der Rahmenvorschriften. Bevor jedoch auf die für die endgültige

---

4) Gesetz zur Änderung der Vorschriften über die Gebäudeentschuldungsteuer vom 1. 12. 1936 — RGBl. I, S. 992 —.

5) So bezüglich der Volksschulen Tapolski: Die Grundsätze über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) in „Der Gemeindehaushalt", 44. Jahrg., Heft 2, S. 26.

6) Tapolski a. a. O. S. 26.

7) Runderlaß d. RuPrMdJ. zugl. i. N. d. Pr. FM. vom 10. März 1938, RMBliV., S. 4071.

Gestaltung des preußischen Finanzausgleichs entscheidende Frage eingegangen werden kann, inwieweit eine Kürzung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern um das Aufkommen des Staates an Grundvermögensteuer nach den neuen Grundsätzen möglich ist, sind die im Abschnitt V der Grundsätze enthaltenen allgemeinen Bestimmungen über die künftige Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern, insbesondere die Begriffe der Finanzzuweisungen und der Bedarfszuweisungen, wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für den kommenden Finanzausgleich im einzelnen darzustellen.

2. Die Grundsätze für die Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern.

Nach den Richtlinien des Abschnitts V sind die Länder verpflichtet, die Gemeinden an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer mit dem gleichen Hundertsatz zu beteiligen, der mindestens 20 v. H. und höchstens 30 v. H. des Anteils des Landes an den drei genannten Steuern betragen soll. Für Preußen wird damit die Beteiligung der Gemeinden an dem Länderanteil der großen Reichssteuern erheblich herabgesetzt, denn, wie bereits ausgeführt, erhielten die Gemeinden bisher von der Einkommen- und Körperschaftsteuer 35 Proz. und von der Umsatzsteuer 40,5 v. H. des Landesanteils [8]). Die Festsetzung eines gleichen Hundertsatzes für die Beteiligung der Gemeinden hat zur Folge, daß das Land aus den für die Gemeinden bestimmten Anteilen seiner Beteiligung an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer eine einheitliche Finanzmasse bildet [9]) [10]). Nach den Grundsätzen ist diese zu 75 v. H. schlüsselmäßig durch Finanzzuweisungen an die Gemeinden zu verteilen, während der Rest über einen Ausgleichsstock durch sog. Bedarfszuweisungen den Gemeinden zufließt. Die Finanzzuweisungen des Landes werden künftig entsprechend den Bestimmungen der Grundsäße nach einem Schlüssel verteilt werden, der neben der Größe der Gemeinde als Merkmal, insbesondere die eigene Steuerkraft und die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung unter Berücksichtigung des Kinderreichtums verwendet.

---

8) In von Hundertsätzen des Landesanteils beliefen sich die Gemeindeanteile an der Einkommn- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer — zu einer Summe zusammengefaßt — in Preußen im Rechnungsjahr 1936 auf 37,25 Prozent.

9) Vgl. Kluge: Finanzausgleich und Realsteuerreform in „Deutsche Verwaltung", 15. Jahrg., Nr. 1 vom 15. 1. 1938, S. 4.

10) Der in Ausführung der Bestimmungen der Grundsätze ergangene Runderlaß vom 5. 3. 1938 — RMBliV., S. 815 — bestimmt demzufolge, daß die Anteile der Gemeinden an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, der Umsatzsteuer und der Hauszinssteuer (Stadtkreise) nicht mehr für jede Steuerart besonders, sondern in einer Summe ausgeschüttet werden. Für die sonstigen, weniger bedeutenden Überweisungssteuern des Reiches verbleibt es bei der bisherigen Regelung, mit Ausnahme der Biersteuer, die nunmehr unter Fortfall der bisherigen Gemeinde- und Kreisbiersteuer nur noch als Reichsbiersteuer unter gleichzeitiger entsprechender Erhöhung derselben erhoben werden und deren Ertrag ausschließlich dem Reich zukommen soll. Auch die Grunderwerbsteuer wird vom Reich in Zukunft zu einem erheblichen Teil in Anspruch genommen. (Näheres bezgl. Bier- und Grunderwerbsteuer vgl. Gesetz vom 31. 7. 1938 — RGBl. I, S. 966).

Durch die Bedarfszuweisungen dagegen soll der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben einzelner Gemeinden Rechnung getragen werden.

a) Diese Bestimmungen lassen den Bedeutungswandel der früheren Reichssteuerüberweisungen, die jetzt den von Popitz [11]) geprägten Namen Finanzzuweisungen tragen, erkennen. Sie waren bisher die große allgemeine Einnahmequelle der Gemeinden [12]) und haben heute, nachdem die Gemeinden durch die ihnen übertragenen Realsteuern finanziell im wesentlichen auf eigene Füße gestellt sind, diesen Charakter in jeder Hinsicht verloren. Die Finanzzuweisungen haben vielmehr die Aufgabe erhalten, einen Lastenausgleich herbeizuführen in dem Sinne, daß sie dorthin fließen sollen, wo Gemeinden selbst bei weitgehendster Ausschöpfung der Realsteuern und der Bürgersteuer nicht in der Lage sind, ihren Finanzbedarf zu decken. Sie haben damit einen Ausgleich zu schaffen für in einzelnen Fällen schwierige, meist örtlich bedingte Verhältnisse.

Die Finanzzuweisungen unterscheiden sich damit grundsätzlich von den früheren Reichssteuerüberweisungen. Von einer Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern kann man nur noch in beschränktem Umfange sprechen. Die Gemeinden erhalten keine Anteile an einzelnen Reichssteuern mehr, sondern an ihre Stelle treten die Finanzzuweisungen aus der vom Land gebildeten Finanzmasse [13]). Diese trägt weitgehendst den Charakter eines Ausgleichsstocks. Ein Unterschied zu einem Ausgleichsstock im strengen Sinne liegt nur insofern vor, als die Finanzzuweisungen nach einem bestimmten Schlüssel verteilt werden und nicht nach dem freien Ermessen des Landes den Gemeinden gewährt werden können. Da jedoch die für die Ausgestaltung des Schlüssels aufgestellten Merkmale sämtlich lastenausgleichenden Charakter tragen und das Land für die Feststellung des Schlüssels im Rahmen der Grundsätze zuständig ist, sind keine wesentlichen Unterschiede zu den sog. Ermessensbeihilfen vorhanden. Die Genehmigungspflicht der Feststellung des Schlüssels durch die zuständigen Reichsminister kann an dieser Beurteilung nichts ändern. Nach Aufstellung des endgültigen Schlüssels durch das Land haben die Finanzzuweisungen den großen Vorzug für die gemeinliche Finanzwirtschaft, daß sie im Gegensatz zu den später zu behandelnden Bedarfszuweisungen der einzelnen Gemeinde einen Rechtsanspruch nach Maßgabe des Zuteilungsschlüssels auf die ihr zufallenden Anteile geben. Die Gemeinde übersieht daher von vorherein, welche Mittel ihr in dem kommenden Haushaltsjahr als Finanzzuweisungen gewährt werden, und kann den entsprechenden Betrag in ihren Haushaltsvoranschlag einsetzen [14]).

b) Aus dieser grundsätzlichen Umwandlung der Bedeutung und Aufgabe der Finanzzuweisungen gegenüber den früheren Reichssteuerüberweisungen ergibt sich auch, daß der bisher verwandte Gesichtspunkt der Verteilung der

---

11) Popitz a. a. O. S. 204.

12) Haushaltserlaß 1938 a. a. O. S. 411.

13) Dresbach: Vorläufige Klarheit für die Gemeinden in „Westdeutsche Wirtschaftszeitung“, 16. Jahrg., Nr. 12 vom 24. 3. 1938, S. 225.

14) Vgl. Pagenkopf: „Reichsgrundsätze zur Neuregelung des Finanz- und Lastenausgleichs“ in „Die Nationalsozalistische Gemeinde“, 6. Jahrg., Folge 1, S. 7.

Steuern nach dem örtlichen Aufkommen anderen Merkmalen Platz machen muß [15]). Eine in der Zukunft erfolgende Verteilung der Finanzzuweisungen nach dem örtlichen Aufkommen würde steuerstarken Gemeinden, die durch ihre Realsteuern bereits erhebliche Einnahmen haben, dazu noch weitere Mittel zur Verfügung stellen und umgekehrt steuerschwachen, z. B. Arbeiterwohngemeinden mit geringem Realsteueraufkommen nur unerhebliche Beträge überweisen. Die Tatsache, daß die Gemeinden nunmehr als Steuergläubiger der Realsteuern eine neue große Einnahmequelle erhalten haben, bedingt daher einen grundsätzlichen Wandel des bisherigen Verteilungsmaßstabes.

Die Richtlinien des Reiches legen aus diesen Gründen, wie bereits oben ausgeführt wurde, die nunmehr bedeutsamen Gesichtspunkte für die Verteilung fest. Zwischen den Verteilungsmaßstäben ist eine Zweiteilung vorzunehmen, da die eigene Steuerkraft als Verteilungsmerkmal mit negativem Charakter sich grundsätzlich von den übrigen oben genannten positiven Schlüsselmerkmalen unterscheidet.

Die eigene Steuerkraft einer Gemeinde setzt, wenn sie sich ansteigend entwickelt, den Anteil einer Gemeinde an den Finanzzuweisungen in immer stärkerem Maße herab und kann sogar, wenn eine Gemeinde besonders steuerstark ist, die Ursache sein, daß sie keinerlei Finanzzuweisungen mehr erhält. Die Steuerkraft einer Gemeinde ergibt sich aus der Höhe der Steuermeßbeträge der Grund- und Gewerbesteuer. Sie sieht jedenfalls der Haushaltserlaß des Jahres 1938 als Berechnungsgrundlage an [16]). Auch in der Zukunft dürfte dieser Maßstab für die Beurteilung der Steuerkraft einer Gemeinde entscheidend sein, da die mehr oder minder große Ergiebigkeit der Grund- und Gewerbesteuer am besten geeignet ist, die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde aufzuzeigen.

Die Zusammensetzung der Bevölkerung hat im Gegensatz zu dem Merkmal der eigenen Steuerkraft, wenn man, wie die Grundsätze es andeuten, die Zahl der in der Gemeinde lebenden Kinder zugrunde legt, je mehr sich die Zahl der Kinder erhöht, eine die Beteiligung der Gemeinde an den Finanzzuweisungen naturgemäß günstig beeinflussende Wirkung. Dasselbe gilt von der Größe, d. h. also von der Bevölkerungszahl einer Gemeinde. Je größer eine Gemeinde ist, desto eher wird man sie, wegen der mit ihrer Bevölkerungszahl insbesondere unverhältnismäßig steigenden sozialen Lasten als berechtigt ansehen müssen, Finanzzuweisungen in stärkerem Maße zu erhalten [17]).

Doch die beiden Merkmale der Größe und der Zusammensetzung der Gemeinde können dann keine Berücksichtigung mehr finden, wenn die Steuerkraft einer Gemeinde so erheblich ist, daß die Gemeinde als allein befähigt angesehen werden muß, die durch ihre Größe und Zusammensetzung ihrer Bevölkerung verursachten erhöhten Lasten zu tragen. Diese Auslegung der Bedeutung des Merkmals der eigenen Steuerkraft einer Gemeinde ergibt

15) Haushaltserlaß 1938 a. a. O. S. 411.
16) Haushaltserlaß 1938 a. a. O. S. 411.
17) De Statistik zeigt daß z. B. im Jahre 1928 der Zuschußbedarf der Gemeinden mit nicht mehr als 1000 Einwohnern 34,71 Reichsmark pro Kopf der Bevöl-

sich aus den Ausführungen des Haushaltserlasses 1938[18]), die ankündigen, daß besonders steuerstarke Gemeinden weniger oder unter Umständen gar keine Finanzzuweisungen mehr erhalten.

Die Schwierigkeit bei der endgültigen Feststellung des neuen Schlüssels liegt darin, allgemeingültige Richtlinien zu finden, die besagen, wie diese Wechselbeziehungen zwischen der eigenen Steuerkraft einer Gemeinde und den übrigen Merkmalen den Anspruch auf die Finanzzuweisungen beeinflussen. Sie müssen klarlegen, wie die steigende Steuerkraft einer Gemeinde, die auf den übrigen Maßstäben beruhenden Ansprüche auf Beteiligung an den Finanzzuweisungen in immer größerem Maße herabsetzt.

Das Wort „insbesondere" in den Grundsätzen deutet darauf hin, daß die Länder die Möglichkeit haben, auch noch weitere Verteilungsmaßstäbe dem neuen Schlüssel zugrunde zu legen. Zu denken ist hier vor allem daran, daß auch die soziale Struktur einer Bevölkerung, wie z. B. die Zahl der Sozial- und Kleinrentner[19]) oder der Arbeiter und Angestellten[20]) von einer nicht zu unterschätzenden Bedeutung für die Höhe der Lasten einer Gemeinde, vor allem in Großstädten, ist. Wohl schafft der Gesichtspunkt der Größe der Gemeinde hier schon einen gewissen Ausgleich, jedoch würde daneben eine Berücksichtigung des Anteils dieser Personenkreise an der Gesamtbevölkerung zu einer noch gerechteren Verteilung führen. Sie kann naturgemäß nur insofern Beachtung finden, als die Zahl der betreffenden Personen unverhältnismäßig hoch gegenüber Gemeinden gleicher Größe ist.

Im übrigen dürfte es jedoch zweckmäßig sein, bei der Feststellung des endgültigen Schlüssels von der Verwendung weiterer Merkmale Abstand zu nehmen, da zu viele Maßstäbe einen Schlüssel unübersichtlich werden lassen und die Verwaltungsarbeit erheblich erschweren.

c) Die restlichen 25 v. H. der vom Lande gebildeten Finanzmasse sollen, wie bereits angeführt wurde, den Gemeinden als Bedarfszuweisungen zufließen. Hier sprechen die Grundsätze von einem Ausgleichsstock, da das Land in seinem Ermessen, welchen Gemeinden es Bedarfszuweisungen gewährt, völlig frei ist. Die Grundsätze sagen lediglich, wie oben dargelegt

---

kerung betrug, während der Zuschußbedarf der Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern 139,25 Reichsmark pro Kopf der Bevölkerung ausmachte.

Bei Gemeinden Einwohnern in Tausend	Gesamtzuschußbedarf pro Kopf der Bevölkerung	Volksschulzuschußbedarf in RM.	in % des Gesamtzuschußbedarfs
½ — 1	34,71	5,90	16,3
5 — 10	68,41	10,23	14,9
25 — 50	93,55	12,39	13,2
50 — 100	104,25	12,02	11,5
über 100	139,25	14,63	10,5

Die Zahlen sind in Popitz „Gutachten" enthalten (S. 213/214) und haben, obwohl sie dem Rechnungsjahr 1928 entnommen sind, auch jetzt noch Bedeutung.

18) RMiV. 1938, S. 411.

19) Will: Die Einnahmeseite des künftigen Finanz- und Lastenausgleichs, in „Der Gemeindetag", 31. Jahrg., Nr. 21 vom 1. 11. 1937, S. 619.

20) Delius: Die Gemeinden und der neue Finanz- und Lastenausgleich, in „Reichsverwaltungsblatt", Bd. 59, Nr. 3 vom 15. 1. 1938, S. 52.

wurde, daß durch die Bedarfszuweisungen der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben einzelner Gemeinden Rechnung getragen werden soll. Zugleich sollen Härten ausgeglichen werden, die sich bei der Verteilung der Schlüsselzuwendungen ergeben. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden steht also kein Rechtsanspruch auf Erteilung von Bedarfszuweisungen zu. Sie sind daher nicht in der Lage, bei Aufstellung des Haushaltsplans mit dem Eingang derartiger Mittel zu rechnen.

Der Rahmen, in dem sich das Ermessen des Landes bei Zuteilung der Bedarfszuweisungen bewegen kann, ist, insbesondere im Hinblick auf den dehnbaren Begriff der „außergewöhnlichen Lage", sehr weit gespannt [21]).

Als außergewöhnliche Lage können sowohl geographisch als auch sozial bedingte Schwierigkeiten angesehen werden. Die Grenznähe z. B. verursacht Lasten, an denen im Innern des Reiches gelegene Gemeinden keinen Anteil haben. Grenzgemeinden werden nicht so von der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung erfaßt, wie die mehr im Mittelpunkte des Reiches gelegenen Städte und Ortschaften, die einem feindlichen Angriff weniger stark ausgesetzt sind und daher für lebenswichtige Industrien einen erhöhten Schutz bieten können. Zu beachten ist fernerhin, daß viele Grenzgemeinden durch das Friedensdiktat ihres Hinterlandes beraubt und damit von ihrem bisherigen natürlichen Absatzgebiet für Handel und Landwirtschaft abgeschnitten wurden [22]). Auch eine ungünstige Lage, die durch besondere Verkehrsverhältnisse bedingt ist, kann oft eine bevorzugte Berücksichtigung rechtfertigen.

Besondere Aufgaben, die einer Gemeinde übertragen sind, übersteigen oft ihre Leistungsfähigkeit und erhöhen damit ihren Zuschußbedarf. Dabei ist es unerheblich, ob die besonderen Aufgaben auf kulturellem, wirtschaftlichem oder städtebaulichem Gebiet liegen, oder ob die Gemeinde im Rahmen einer Sonderaktion (Arbeitsbeschaffung, Vierjahresplan) besondere Lasten übernehmen muß, die über ihre Kräfte hinausgehen. Die so gegebenenfalls für einzelne Gemeinden auf den verschiedensten Gebieten gestellten Aufgaben werden bei der Zuteilung der Bedarfszuweisungen je nach ihrer Bedeutung für die Belange des Reiches oder des Landes zu berücksichtigen sein.

Der Härteausgleich muß endlich dort eingreifen, wo die Neuregelung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern eine allzu große Lücke in den Gemeindehaushalt reißt. Der erheblche Abbau der Überweisungen wird auf die Gemeinden eine durchaus ungleichartige Wirkung ausüben, weil der Gewinn aus der bisherigen staatlichen Grundsteuer keineswegs allen Gemeinden in entsprechendem Maße zugute kommt. Denn die finanzielle Lage der Gemeinden ist nicht so gesichert, daß einer einzelnen Gemeinde nennenswerte Beträge ihrer bisherigen Einnahmen genommen werden können, ohne

21) Vgl. Dresbach, „Der innerstaatliche Finanzausgleich" in „Westdeutsche Wirtschaftszeitung", 15. Jahrg., Nr. 52 vom 30. 12. 1938, S. 1099.

22) Z. B. verlor im Westen des Reiches der Landkreis Monschau ein Drittel seines Gebietes, die einzige Eisenbahnlinie, die seine Grenze berührt, sowie die Kreise Eupen und Malmedy als die gegebenen Absatzgebiete für die Industrieerzeugnisse der Kreisstadt.

daß sie damit letztenendes in Etat- und Kassenschwierigkeiten gebracht wird. Für solche Fälle können aber keine festen Normen aufgestellt werden, die alle Feinheiten der unterschiedlichen Gestaltung der Gemeindefinanzen berücksichtigen. Die Zuteilung von Mitteln aus einem Ausgleichsstock, der weitgehend nach freiem Ermessen verteilt werden kan, ist daher allein geeignet, in dieser Hinsicht auftretende Härten zu mildern. Aufgabe der Bedarfszuweisungen kann aber nicht sein, die Finanzkraft der leistungsstarken und der leistungsschwachen Gemeinden vollständig aneinander anzugleichen, da die Selbstverantwortlichkeit der Gemeinden und der Wille zur Sparsamkeit innerhalb der Gemeindeverwaltung hierunter erheblich leiden würden. Es kann sich nur darum handeln, durch die Neuregelung besonders empfindlich getroffene Gemeinden vor ernstlichen Schwierigkeiten zu bewahren.

Die nach diesen Gesichtspunkten zu gewährenden Bedarfszuweisungen sind der Schlußstein der Entwicklung, die mit dem Ausbau des dargestellten § 39 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichgesetz begann [23]) und im Jahre 1936 [24]) zu der Einfügung des § 39a in das gleiche Gesetz führte. § 39a fällt künftig weg. Der nach ihm gebildete Ausgleichsstock bedeutete nur eine Übergangsmaßnahme bis zur Neuregelung des Finanz- und Lastenausgleichs in Preußen. Die Vollendung der Entwicklung, die die Auflockerung der Verteilung der Steuern nach festen Maßstäben durch Ausgleichsstocks, um eine gerechtere Lastenverteilung herbeizuführen, zum Ziele hatte, ist damit gleichzeitig verknüpft mit der Schöpfung der nun den Gedanken des Lastenausgleichs voll verwirklichenden Einrichtung der Finanzzuweisungen.

d) Die Neuregelung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern nach diesen grundsätzlichen Gesichtspunkten sollte nach den Richtlinien des Reiches bis zum 1. April 1938 durchgeführt sein. Die umfangreichen Vorarbeiten für die endgültige Gestaltung des Finanzausgleichs bedingten jedoch, daß dieser Termin nicht eingehalten werden konnte.

Der preußische Haushaltserlaß für das Rechnungsjahr 1938 trifft daher eine Übergangsregelung. Nach ihr können die Gemeinden als Einkommen aus den Reichssteuerüberweisungen und der Hauszinssteuer in ihren Haushaltsplan den Gesamtbetrag ihrer Ist-Einnahme an Einkommen- und Körperschaftsteuer und Umsatzsteuerüberweisungen für das Rechnungsjahr 1935 — bei Stadtkreisen treten noch die Anteile der Hauszinssteuer hinzu — vermindert um den Gesamtbetrag des für das gleiche Rechnungsjahr veranlagten Solls an staatlicher Grundvermögensteuer einschließlich des staatlichen Zuschlags einsetzen. Ferner bestimmt der Haushaltserlaß entsprechend der Ankündigung in seinen allgemeinen Ausführungen, daß Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, die besonders steuerstark sind, vorläufig keine Überweisungen oder nur Teile der bisherigen Beträge erhalten. Diese Gemeinden sollten bis zum 20. März dieses Jahres benachrichtigt werden, was auch in einigen Fällen erfolgt ist.

23) Vgl. Seite 20 dieser Darstellung.
24) Gesetz über dringende Finanzmaßnahmen vom 6. 4. 1936 — G. S. S. 89 —.

3. Die Kürzungsmöglichkeiten des Landes bei den allgemeinen Reichssteuerüberweisungen der Gemeinden.

Aufgabe der folgenden Darstellung ist, die für die endgültige Regelung des preußischen Finanzausgleichs entscheidende Frage zu untersuchen, ob bei der nach den Grundsätzen vorgeschriebenen Mindestbeteiligung der Gemeinden in Höhe von 20 v. H. an dem Anteil des Landes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer im Vergleich zu den bisherigen Anteilen der Gemeinden an den Reichssteuern noch genügend Mittel zur Verfügung stehen, um das Land ausschließlich im Wege der Kürzung für den Verlust des Einnahmeausfalls an Grundvermögensteuer zu entschädigen.

Wenn man die im Haushaltsplan des preußischen Staates für das Rechnungsjahr 1937 vorgesehenen Summen zugrunde legt [25]), hätten die Gemeinden bei einem Prozentsatz von 20 v. H. rund 252 Millionen Mark erhalten, während ihre tatsächliche Beteiligung im Haushaltsplan auf 488 Millionen Mark veranschlagt ist. Ein Vergleich dieser Zahlen beweist, daß Preußen seinen Ausfall an staatlicher Grundvermögensteuer nur in Höhe von 236 Millionen Mark durch Kürzung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern ausgleichen kann [26]). Um für die restlichen rund 40

---

25) Die Berechnung geht von den Zahlen des Rechnungsjahres 1937 aus, weil für dieses Rechnungsjahr zum ersten Mal das preußische Volksschulfinanzgesetz (vgl. S. 16 Anm. 20 dieser Darstellung) in Geltung ist, das neben einer Verlagerung von Volksschullasten in Höhe von 82 Millionen Reichsmark von den Gemeinden auf das Land zum Ausgleich für den Landeshaushalt auch eine Änderung der Höhe der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern gebracht hat. Vgl. „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen", 4. Jahrg., Nr. 6 vom 25. 9. 1937: Volksschulfinanzgesetz und Volksschullastenausgleich, S. 47.

26) Die Berechnung im einzelnen zeigt folgende Darstellung:
Gesamtanteil des Staates 1937 an EKSt., KpSt. u. USt. in tausend RM:
706 508 EKSt.
189 365 KpSt.
364 121 USt.
1 259 994
davon 20 % = 251 998,8
Anteil der Gemeinden und Gemeindeverbände 1937 an EKSt., KpSt. und USt.:
282 603 EKSt.
75 746 KpSt.
163 854 USt.
522 203
davon ab 14 130 5 % von EKSt.
3 787 5 % von KpSt.
16 385 10 % von USt.
34 302
34 302
487 901 Anteil der Gemeinden 1937 an EKSt., KpSt. und USt.
251 998,2 20 % vom Gesamtanteil des Staates an EKSt., KpSt. u. USt.
235 902,2 (Künftige Mindestbeteiligung der Gemeinden.)
235 902,2 = rd. 236 Millionen RM kann das Land durch Kürzung ausgleichen, ohne unter die vorgeschriebene Mindestbeteiligung der Gemeinden in Höhe von 20 % herunterzugehen.

Millionen Mark einen Ausgleich zu schaffen, bleibt nur die Möglichkeit, eine Uebertragung von Aufgaben oder Lasten vom Land auf die Gemeinden und Gemeindeverbände vorzunehmen. Will Preußen diesen Weg nicht beschreiten, so ist es gezwungen, eine Ausnahmegenehmigung für eine unter 20 Prozent liegende Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern bei den zuständigen Reichsministern zu erwirken. Derartige Ausnahmegenehmigungen sollen jedoch nur für besonders finanzschwache Länder erteilt werden [27] [28]. Für Preußen dürfte daher kaum Aussicht bestehen, eine entsprechende Genehmigung zu erhalten.

4. Die Möglichkeit der Übertragung von Schullasten auf die Gemeinden und Gemeindeverbände.

In den weiteren Ausführungen ist nun einmal die bereits angedeutete weitgehende Übereinstimmung der Lastenverteilung in Preußen mit den Rahmenbestimmungen der Grundsätze festzustellen und ferner zu untersuchen, auf welchen Gebieten noch eine Übertragung von Lasten auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände möglich ist.

Zunächst ist der Abschnitt II der Grundsätze zu behandeln. Er enthält Rahmenvorschriften für eine Übertragung von Schullasten auf die Gemeinden und Gemeindeverbände auf dem Gebiete des Volks- und Berufsschulwesens und der sonstigen staatlichen Schulen. Bereits ein Vergleich der Richtlinien der Grundsätze für die Verteilung der Lasten der Volksschul-

---

27) Tapolski a. a. O. S. 28.

28) Zu beachten ist noch, daß auf dem Gebiete des Wohlfahrtswesens die Änderung der Gebäudeentschuldungsteuer (Gesetz vom 1. 12. 36 — RGBl. I, S. 992 —) eine Belastung der Gemeinden mit sich bringt, die mit Rücksicht auf die enge Verknüpfung dieses Änderungsgesetzes mit der Realsteuerreform zu erwähnen ist. Ab 1. 4. 1938 treten die Landesbestimmungen über Stundung und Niederschlagung zu Gunsten hilfsbedürftiger Mieter außer Kraft. Die Auswirkungen dieser Änderungen sind durch Fürsorgemaßnahmen auszugleichen. Dadurch werden praktisch den Trägern der Fürsorgelasten, also vorwiegend den Stadt- und Landkreisen und Provinzen, die bisher niedergeschlagenen Steuerbeträge aufgebürdet, während sich die Einkünfte des Landes bei dieser Steuer erhöhen. Da nach den Grundsätzen keiner der Beteiligten einen Ausfall erleiden soll, wird diese Lastenverlagerung im Gesamtausgleich wohl entsprechend mit berücksichtigt werden müssen. In den folgenden Ausführungen wird jedoch von der dargestellten Berechnung ausgegangen, da auch bei Berücksichtigung der durch die Änderung der Gebäudeentschuldungsteuer erfolgenden Lastenverschiebungen mit einer Übertragung von Lasten vom Land auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zu rechnen ist. — Die Änderung des Finanzausgleichs bezüglich der Körperschaftsteuer, der Grunderwerbsteuer und der Biersteuer (Gesetz vom 31. 7. 1938 — RGBl. I, S. 966 —), die insgesamt eine Belastung für die Gemeinden von 300 Millionen (auf das ganze Reich bezogen) mit sich bringt, beeinflußt den durch die Realsteuerreform notwendig gewordenen Ausgleich zwischen Land und Gemeinden nicht, da sich diese Änderungen im Verhältnis zwischen Reich und Gemeinden vollziehen und zudem zusätzliche Lasten sind, die von den Gemeinden wegen der durch die Rückgliederung Österreichs erhöhten Aufwendungen des Reiches getragen werden müssen.

unterhaltung mit der preußischen Regelung dieses Gebietes zeigt, daß die bestehende Lastenverteilung in Preußen in ihren wesentlichen Zügen für die Grundsätze maßgebend war.

a) Nach den Richtlinien des Reiches haben die Gemeinden die sächlichen Volksschullasten zu tragen und die Länder Maßnahmen zu treffen, daß auch in leistungsschwachen Gemeinden die Aufbringung der Schulbaukosten gesichert ist. Auch nach dem preußischen Volksschulfinanzgesetz [29]), das die bisherige Regelung des Volksschulunterhaltungsgesetzes von 1906 [30]) in vieler Hinsicht übernommen hat, sind die Gemeinden grundsätzlich Träger der Schulbaukosten. Sie haben die Verpflichtung, Erneuerungs- und Erweiterungsrücklagen für Schulbauzwecke nach den Vorschriften der Rücklagenverordnung [31]) anzulegen. Die Leistungen des Staates beschränken sich auf die Gewährung von Bauzuschüssen an Schulverbände mit nicht mehr als sieben Schulstellen und von Baubeihilfen an kreisangehörige Gemeinden in Höhe der Hälfte der den Gemeinden aus der Schulbaurücklage der Landkreise — einer Neuerung des Volksschulfinanzgesetzes — zufließenden Mittel. Die vom Staate an leistungsschwache Schulverbände gewährten Ergänzungszuschüsse dienen ebenfalls zu einem nicht immer gleichbleibenden Bruchteil zur Bestreitung sächlicher Aufwendungen [32]) [33]).

Die Gesamtkosten für Volksschulbauten, die das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände gemeinsam aufbringen, betrugen in den Rechnungsjahren 1935 und 1936 je rund 119 Millionen Mark. Die im Haushaltsplan des preußischen Staates für 1937 [34]) nach den Bestimmungen des Volksschulfinanzgesetzes einschließlich sonstiger Leistungen des Staates veranschlagten sächlichen Aufwendungen Preußens betragen 13,3 Millionen Mark. Dazu kommt noch ein Prozentsatz der Ergänzungszuschüsse des Staates, für die 1937 32,7 Millionen Mark vorgesehen sind, der jedoch noch nicht 50 v. H. erreicht, da die Ergänzungszuschüsse vorwiegend zur Bestreitung persönlicher Aufwendungen bestimmt sind.

Wenn man unterstellt, daß die gesamten sächlichen Kosten des Volksschulwesens sich 1937 etwa in der gleichen Höhe wie in den vergangenen

---

29) Gesetz vom 2. 12. 1936 — G. S. S. 161 —.

30) Vgl. Seite 17 Anmerkung 27 dieser Darstellung.

31) Verordnung vom 5. 5. 1936 — RGBl. I, S. 435 —.

32) Finanzwirtschaftliche Mitteilungen: Volksschulfinanzgesetz und Volksschulunterhaltung a. a. O. S. 45.

33) Die Tatsache, daß die Schullasten größere Gemeinden im Verhältnis zu ihrem Gesamthaushaltsplan weniger belasten als kleinere Gemeinden (vgl. die Statistik auf Seite 33 dieser Darstellung) fordert einen weitgehenden zwischengemeindlichen Lastenausgleich innerhalb der Lastenverteilung. Für die sächlichen Kosten erfüllt die neugeschaffene Schulbaurücklage der Landkreise diese Aufgabe. Nach dem Volksschulfinanzgesetz werden 100 RM pro Schulstelle jährlich angesammelt, die durch Kreisumlage aufzubringen sind. Da die Ausschüttung der Rücklage unter Berücksichtigung der finanziellen Lage der Gemeinden erfolgt, ist hier, allerdings in engerem Rahmen, ein Lastenausgleich gegeben. Bei den persönlichen Kosten der Volksschulunterhaltung wird der Lastenausgleich durch die in den weiteren Ausführungen erwähnte Einrichtung der Landesschulkasse durchgeführt.

34) Kapitel 182, Titel 74, 75, 75b, 75c.

Rechnungsjahren bewegen, so ergibt sich unter Zugrundelegung von den genannten 13,3 Millionen Mark zuzüglich eines Betrages von schätzungsweise 15 Millionen Mark aus dem Fonds der Ergänzungszuschüsse eine Beteiligung des Staates an den sächlichen Kosten in Höhe von rund 28 Millionen Mark, was einem Anteil an den Gesamtkosten von etwa 25 Prozent entspricht.

Eine Herabsetzung dieses Staatsanteils an den sächlichen Kosten ist nicht durchzuführen. Die gewährten Beihilfen und Zuschüsse fließen in voller Höhe entsprechend den Grundsätzen leistungsschwachen Schulverbänden zu, die nicht in der Lage sind, in höherem Maße zu dem sächlichen Aufwand beizutragen. Preußen wird also eine Übertragung von sächlichen Volksschullasten vom Land auf die Gemeinden nicht vornehmen.

b) Besonders deutlich wird die Übereinstimmung der Lastenverteilung in Preußen mit den Richtlinien des Reiches bei den Bestimmungen der Grundsätze über die Aufbringung der persönlichen Volksschullasten [35]).

Die Richtlinien schreiben vor, daß die Länder die Gemeinden an den persönlichen Kosten der Lehrkräfte mit mindestens 25 v. H. beteiligen. Der Beteiligung sollen die Durchschnittskosten je Lehrerstelle zugrunde gelegt werden. Die Höhe des Anteils der Gemeinden entspricht ebenso wie die Errechnung der Beteiligungshöhe nach den Durchschnittskosten je Lehrerstelle den Vorschriften des preußischen Volksschulfinanzgesetzes. Nach ihnen leistet der Staat an die Landesschulkasse einen Betrag von 75 v. H. der persönlichen Kosten, während die Gemeinden 25 v. H. tragen. Diese Regelung besteht bereits seit dem Volksschullehrerdiensteinkommengesetz von 1920 und wurde später in das Volksschullehrerbesoldungsgesetz von 1928 [36]) übernommen. Die Beteiligung der Gemeinden erhöht sich noch dadurch, daß sie — die Gemeinden — für sog. Mehrstellen das 2½fache des Einheitssatzes für eine Lehrerstelle an die Landesschulklasse abzuliefern verpflichtet sind. Wenn auch durch die im Volksschulfinanzgesetz erfolgte Herabsetzung der Kinderzahl je Schulstelle von 60 auf 50 eine Verringerung der Zahl der Mehrstellen auf weniger als die Hälfte eingetreten ist, so ist die Beteiligung der Gemeinden doch auch weiterhin auf 28—30 v. H. zu schätzen [37]).

Von der nach den Grundsätzen bestehenden Möglichkeit, die Gemeinden höher als 25 Prozent bezw. 30 Prozent an den persönlichen Kosten der Volksschulunterhaltung zu beteiligen, wird Preußen keinen Gebrauch machen. Die Bedeutung der Volksschule für die Volkserziehung erfordert eine maßgebende Einflußnahme des Staates, die im wesentlichen nur durch eine entsprechende Beteiligung an den finanziellen Lasten sichergestellt wer-

---

35) Dresbach: Der innerstaatliche Finanzausgleich a. a. O. S. 1098; Tapolski a. a. O. S. 25; Pagenkopf a. a. O. S. 5.

36) Vgl. S. 17 dieser Darstellung.

37) Infolge der früheren höheren Mehrstellenbeträge betrug die Beteiligung des Staates im Rechnungsjahre 1936 unter Einrechnung der Ergänzungszuschüsse rund 63 Prozent der persönlichen Kosten. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen: Volksschulfinanzgesetz und Volksschulunterhaltung a. a. O. S. 45.

den kann [38]). Zudem hat sich die preußische Regelung in der Vergangenheit gut bewährt, sodaß kein Anlaß besteht, sie zu ändern [39]).

c) Auf dem Gebiete des Berufsschulwesens sollen die Stadt- und Landkreise nach den Grundsätzen mindestens 75 v. H. des Zuschußbedarfs für die Berufsschulen aufbringen. Aus dieser Regelung geht hervor, daß das Berufsschulwesen in Zukunft ausschließlich den Stadt- und Landkreisen oder größeren finanzkräftigen Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit vorbehalten werden soll [40]).

In Preußen sind bereits auch vorwiegend die Stadt- und Landkreise und größere Gemeinden Träger der Berufsschulen, in wenigen Fällen die Innungen und Handwerkskammern. An der Aufbringung des Zuschußbedarfs für die Berufsschulen sind in Preußen Staat und Gemeindeverbände beteiligt. Den wesentlichen Teil der Kosten tragen die Stadt- und Landkreise und größere Gemeinden als Schulträger aus allgemeinen Mitteln ihres Haushaltes. Außerdem erhalten sie Beiträge der Unternehmer auf Grund des Gewerbe- und Handelslehrerbesoldungsgesetzes von 1928 [41]). Die Beteiligung des Staates beruht auf § 17 des gleichen Gesetzes. Die hiernach gewährten Zuschüsse werden auf Grund der Zahl der Schulpflichtigen errechnet und betragen mindestens 12 Reichsmark für jeden Schulpflichtigen. 10 Prozent von dem Beitrag des Staates werden für Baukostenbeihilfen zurückbehalten.

Die praktischen Auswirkungen dieser Rahmenbestimmungen waren, daß der Staat sowohl von den persönlichen als auch von den sächlichen Kosten etwa 25 Prozent trug. Bei der Verteilung dieser Staatszuschüsse auf die einzelnen Schulträger wurde den Regierungspräsidenten als Aufsichtsbehörde für die Berufsschulen weitgehendst freie Hand gelassen, sodaß je nach der Bedürftigkeit des Schulträgers die Höhe der Beteiligung des Staates schwankte. Durchschnittlich hatten jedoch die Zuschüsse des Staates die angegebene Höhe. Damit entspricht die Lastenverteilung auf dem Gebiete des Berufsschulwesens in Preußen dem durch die Richtlinien des Reiches festgelegten Rahmen.

Nach den Grundsätzen hat der Staat die Möglichkeit, die Stadt- und Landkreise stärker als bisher an dem Zuschußbedarf der Berufsschulen zu beteiligen. Eine wesentliche Übertragung von Lasten vom Staat auf die Gemeinden ist jedoch wegen der geringen Höhe der Staatszuschüsse nicht möglich. Im Haushaltsplan des preußischen Staates für 1937 sind für nichtstaatliche Fachschulen eine Summe von insgesamt 14,5 Mill. Mark [42]) vorgesehen. Eine höhere prozentuale Beteiligung der Schulträger an dem Zuschußbedarf kann daher dem Staat keine wesentliche Entlastung bringen.

38) Finanzwirtschaftliche Mitteilungen: Volksschulfinanzgesetz und Volksschulunterhaltung a. a. O. S. 46.
39) Tapolski a. a. O. S. 26.
40) Tapolski a. a. O. S. 26.
41) Gesetz vom 10. 4. 1928 — G. S. S. 89 —.
42) Kap. 192, Titel 51—57 des Staatshaushaltsplanes.

d) Unter Ziffer 3 des Abschnitts der Grundsätze „Übertragung von Schullasten" wird den Ländern die Ermächtigung erteilt, die Gemeinden und Gemeindeverbände zu den Kosten der sonstigen staatlichen Schulen heranzuziehen. An Schularten erwähnen die Bestimmungen hierbei die mittleren Schulen, die höheren Schulen, die Fach- und Berufsschulen.

Die Kostenregelung bei den sonstigen Schulen ist recht verschieden. Lediglich die Mittelschulen haben durch das Mittelschulfinanzgesetz [43]) eine der Lastenverteilung auf dem Gebiete des Volksschulwesens weitgehend entsprechende Regelung erfahren, die als abschließend anzusehen ist, da sie nach dem Erlaß der Grundsätze erfolgte. Bei den übrigen sonstigen Schulen werden die Lasten von den einzelnen Schulträger teils allein, teils mit Zuschüssen anderer Stellen meistens jedoch durch Gewährung von Beihilfemitteln durch das Land getragen. Es überwiegen dabei im Verhältnis Land-Gebietskörperschaften, da nur diese Schulträger im Rahmen dieser Darstellung von Belang sind, die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden bereitgestellten Mittel. Die Art der Beteiligung des Landes ist ebenfalls sehr ungleichartig, teils ist das Land allein Schulträger und trägt die Gesamtkosten, teils werden die Anstalten vom Land und den Gemeinden oder Gemeindeverbänden gemeinsam unterhalten, in anderen Fällen leistet das Land nur Zuschüsse. Die Art dieser Lastenverteilung weicht dazu noch in den verschiedenen Provinzen erheblich voneinander ab. Auch die kommunalen Gruppen beteiligen sich sehr unterschiedlich an den einzelnen Schularten [44]).

Nach der Statistik des Deutschen Reiches [45]) hat sich Preußen im Rechnungsjahr 1934/35 an dem Gesamtzuschußbedarf für mittlere und höhere Schulen von 165 Millionen Mark mit 33,8 Prozent oder mit einer Summe von rd. 56 Millionen Mark beteiligt. Die Gemeinden und Gemeindeverbände trugen mit 109 Millionen Mark zu den Kosten der mittleren und höheren Schulen bei. Der Gesamtzuschußbedarf für Fach- und sonstige Schulen in Höhe von 39 Mill. Mark wurde im gleichen Rechnungsjahr zu 44,4 Prozent oder 17,5 Millionen Mark vom Staate gedeckt, während die Gemeinden sich mit 21,8 Millionen Mark beteiligten.

Trotzdem die Gemeinden und Gemeindeverbände, wie aus diesen Zahlen hervorgeht, schon beträchtlich zu den Kosten für die genannten Schularten beitragen, wird das Land doch ernstlich in Erwägung ziehen, ob die Beteiligungsquote der Gebietskörperschaften, insbesondere bei den höheren Schulen nicht noch zu erhöhen ist. Vor allem auch in den Fällen, in denen das Land bisher allein die Schullasten trug, wird eine Beteiligung der Gebietskörperschaften unter Umständen in der Zukunft wünschenswert erscheinen.

---

43) Gesetz vom 13. 4. 1938 — G. S. S. 59 —.

44) Es überwiegen z. B. die Aufwendungen der Provinzen für Fachschulen, der Landkreise für höhere Schulen, Fach- und Fortbildungsschulen, der Stadtkreise und kreisangehörigen Städte für Volks- und höhere Schulen, während bei den Landgemeinden neun Zehntel der Aufwendungen auf die Volksschulen entfällt (Übersicht in „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen", 3. Jahrg., Nr. 2, Seite 10).

45) Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 496; Die Finanzwirtschaft der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für das Rechnungsjahr 1934/35, Berlin 1937, S. 61.

Das Land wird dann von Fall zu Fall zu prüfen haben, in welcher Höhe eine Übertragung von Lasten auf Gemeinden, die höhere Beträge aus den ihnen überlassenen Realsteuern erzielen, zu erfolgen hat. Allgemeine Grundsätze für eine Beteiligung bestimmter Gemeinden dürften wegen der örtlich sehr verschiedenen Verhältnisse nicht zweckmäßig sein.

5. Die Kreise und Provinzen als Träger der Kosten der Wohlfahrtspflege, des Straßenbaues und des Gesundheitswesens.

Abschnitt III der Grundsätze hat für Preußen praktisch keine Bedeutung, da die Aufgabe der Wohlfahrtspflege und des Straßenbaues schon bereits seit der Dotationsgesetzgebung der Jahre 1873—1875[46]) Aufgabe der preußischen Kreise und Provinzen als Selbstverwaltungskörperschaften[47]) ist, die auch den Zuschußbedarf dieser Aufgabengebiete fast ausschließlich decken. Das Land beteiligt sich wohl auch an den Kosten beider Verwaltungszweige, jedoch mit so geringen Summen, daß eine teilweise Übertragung dieser Lasten auf die Gemeindeverbände nicht zu erwägen ist[48]).

Die in dem Abschnitt aufgestellten Grundsätze zeigen, daß die preußische Regelung der Aufbringung der Kosten für die genannten Aufgabengebiete durch eine Umlage auf die untergeordneten Gebietskörperschaften nunmehr auch auf die außerpreußischen Länder übertragen werden soll[49]).

Nach Abschnitt IV der Grundsätze haben die Länder die Möglichkeit, weitere Lasten und Aufgaben auf ihre Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen. Der Haushaltserlaß des Jahres 1938 gibt für Preußen hinsichtlich der weiteren Lastenverteilung bereits einen Hinweis, indem er die Neuregelung der Beitragsleistungen der Stadt- und Landkreise zu den staatlichen Gesundheitsämtern ankündigt. Nach dem Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens trifft die Stadt- und Landkreise bereits eine entsprechende Verpflichtung[50]). In Zukunft, d. h. ab Rechnungsjahr 1938, werden die Beiträge der Stadt- und Landkreise, die staatliche Gesundheitsämter haben, nach einem einheitlichen Hundertsatz ihrer Bemessungsgrundlage zur Provinzialabgabe umgelegt[51]. Die Möglichkeit, diesen Beitrag in Zukunft noch zu erhöhen, steht offen.

---

46) Vgl. Seite 8 dieser Darstellung.

47) Bezüglich des Straßenbaues, neuerdings mit Ausnahme der Reichsstraßen und Reichsautobahnen, die vom Reich unterhalten werden.

48) Von dem Zuschußbedarf des Fürsorgewesens in Höhe von 935 Millionen Reichsmark leistete das Land im Rechnungsjahr 1934/35 einen Beitrag von 0,8 Prozent. Von den Kosten für Straßenbauten trug das Land 1,4 Millionen des Zuschußbedarfs von 258,7 Millionen, was einer Beteiligung von 0,5 Prozent gleichkommt. (Vgl. Statistik des Deutschen Reiches a. a. O. S. 61.)

49) Die Länder nähern sich damit stark in finanzieller Hinsicht der Stellung der preußischen Provinzen (Tapolski a. a. O. S. 26).

50) Gesetz vom 3. 7. 1934 — RGBl. I, S. 531, 794, § 4, Abs. 1, Satz 2.

51) Für das Rechnungsjahr 1938 ist keine Erhöhung des Anteils der Gebietskörperschaften, sondern lediglich eine Änderung des Verteilungsschlüssels vorgesehen. (Verordnung vom 11. 3. 1938, G. S. S. 31.)

6. Ergebnis der Prüfung der Lastenübertragungsmöglichkeiten vom Land auf die Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Erörterung der Lastenverteilung, für die nach den Grundsätzen eine Übertragung von Lasten vom Land auf die Gemeinden und Gemeindeverbände vorgesehen ist, hat gezeigt, daß für Preußen diese Möglichkeiten nur in beschränktem Umfange bestehen. Der Grund hierfür ist, wie in den obigen Ausführungen dargelegt wurde, die weitgehende Verwendung des preußischen Vorbildes in den Grundsätzen für die künftige Lastenverteilung im Reich.

Um den Ausgleich für den Betrag von rd. 40 Millionen Reichsmark, der nicht durch Kürzung der Beteiligung der Gemeinden an den Reichssteuern gedeckt werden kann, für das Land herbeizuführen, wird im wesentlichen eine verstärkte Heranziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu den Kosten der höheren Schulen erfolgen müssen. Auf dem Gebiete des Volks- und Berufsschulwesens sind, wie die Darstellung gezeigt hat, wesentliche Lastenverschiebungen vom Land auf die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht möglich.

Endgültige Maßnahmen zum Ausgleich des Landeshaushaltes werden erst dann getroffen werden können, wenn das Ausmaß der Veränderungen innerhalb der Gemeinden durch die in diesem Rechnungsjahr zum ersten Mal in Kraft getretene Neuregelung der Grundsteuer feststeht.

7. Die Einnahmegestaltung der Gemeindeverbände.

Als letzte Folge der Vereinheitlichung des Realsteuerrechts ist noch die Neuregelung der Einnahmegestaltung der Gemeindeverbände durch die Grundsätze des Reiches zu behandeln. Für Preußen treten nur geringfügige Änderungen ein.

Abschnitt VII der Grundsätze bestimmt, daß die Gemeindeverbände nunmehr vom Land unmittelbar Zuweisungen aus dem Anteil des Landes an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer oder der Gebäudeentschuldungsteuer erhalten. Nach welchen Gesichtspunkten das Land den Gemeindeverbänden künftig diese Zuweisungen aus seinem Anteil an den großen Reichssteuern zu gewähren hat, ist in den Grundsätzen nicht gesagt.

Es dürfte jedoch fraglich sein, ob die Beteiligung der Gemeindeverbände unter Zugrundelegung entsprechender Maßstäbe wie bei den Gemeinden, d. h. also nach der Steuerkraft und der Größe der Gemeindeverbände erfolgen wird. Der Grund für die Umwandlung des Verteilungsmaßstabes bei den Gemeinden, die Überlassung eines neuen großen Einnahmefaktors durch die Zuweisung der Realsteuern, ist bei den Gemeindeverbänden nicht gegeben. Zudem sind die aufgestellten Merkmale ihrer Natur nach ausschließlich auf Gemeinden abgestellt. Sie dürften daher kaum für Gemeindeverbände eine entsprechende Verwendung finden können.

Der Haushaltserlaß des Jahres 1938 bestimmt bis zur endgültigen Klärung als Übergangsregelung [52]), daß die Landkreise und Provinzial-(Bezirks-)verbände für das Rechnungsjahr 1938 den Gesamtbetrag ihrer Isteinnahmen an Einkommen- und Körperschaftsteuerüberweisungen sowie Dotationen, für die Landkreise vermehrt um den Gesamtbetrag ihrer Umsatzsteuer- und Hauszinssteuerüberweisungen, für das Rechnungsjahr 1937 erhalten.

Die Zuweisungen, die das Land den Gemeindeverbänden künftig gewähren wird, dürfen nach den Grundsätzen nicht auf die Finanzzuweisungen an die Gemeinden angerechnet werden. Die Beteiligung der Gemeindeverbände an den Gemeindesteuerüberweisungen fällt somit in Zukunft fort.

Im Gegensatz hierzu können jedoch die Gemeindeverbände aus dem nur von Gemeindeanteilen angesammelten Ausgleichsstock ebenfalls Bedarfszuweisungen erhalten. Dieser Vorschrift kommt erhöhte Bedeutung zu, da sie eine Handhabe bietet, notleidenden Gemeindeverbänden, z. B. Grenzkreisen, besondere Mittel zufließen zu lassen.

Das Umlagerecht der Gemeindeverbände ist durch die Grundsätze aufrecht erhalten worden. Als Umlagemaßstab sind nunmehr nach der weitgehenden Abdrängung der Gemeinden von dem Aufkommen an der Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer die Realsteuer- und die Bürgersteuermeßbeträge zu verwenden.

Das Ziel des Abschnitts VI der Grundsätze ist eine Vereinheitlichung der Steuerquellen der Stadt- und Landkreise (Bezirke) im ganzen Reich.

Bei seiner Besprechung ist vorauszuschicken, daß bezüglich der Grunderwerbsteuer eine Änderung dieses Teiles der Grundsätze eingetreten ist. Nach den Grundsätzen sollte, entsprechend der in Preußen bestehenden Regelung, die Grunderwerbsteuer in vollem Umfange, d. h. sowohl die Steuer in Höhe von 3. v. H., als auch der Zuschlag in Höhe von 2 v. H. den Stadt- und Landkreisen als Einnahmequelle übertragen werden. Das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichs vom 31. Juli 1938 [53]) weist nunmehr jedoch die Steuer in Höhe von 3 v. H. ausschließlich dem Reich zu. Die Verwaltung der Steuer wird demgemäß in Zukunft von den Finanzämtern des Reiches ausgeübt. Die Stadt- und Landkreise sind jedoch auch fernerhin berechtigt, die bisherigen Zuschläge zur Grunderwerbsteuer in Höhe von 2 v. H. zu erheben.

Im übrigen dürfte an der Zuteilung von Steuerquellen an die Stadt- und Landkreise in diesem Abschnitt wohl kaum etwas geändert werden, es sei denn, daß der Finanzbedarf des Reiches eine derartige Änderung unumgänglich notwendig macht.

Die weiter noch in Geltung befindlichen Bestimmungen des Abschnitts VI der Grundsätze übertragen im wesentlichen preußische Verhältnisse auf das Reich. Bereits durch das preußische Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichgesetz [54]) ist den Stadt- und Landkreisen die Wertzuwachssteuer ausschließ-

---

52) Haushaltserlaß 1938 — RGBliV., S. 413 —.
53) RGBl. I, S. 966.
54) Gesetz vom 30. 10. 1923 — G. S. S. 784, § 32.

lich übertragen worden. Auch die Jagdsteuer [55]) und die Schankerlaubnissteuer wurde bereits in Preußen von den Kreisen erhoben. Es tritt nur insofern für Preußen eine Änderung ein, als nunmehr die Kreise ausschließlich zur Erhebung dieser Steuern berechtigt sind. In dieser Hinsicht ist also das freie Erfindungsrecht der Gemeinden auf dem Gebiete der indirekten Steuern gemäß § 13 des Kommunalabgabengesetzes eingeschränkt worden.

Die den Stadt- und Landkreisen überwiesenen Steuern sind sämtlich unregelmäßig eingehende Steuern von geringerer Bedeutung. Sie sollen künftig allein von den Gemeindeverbänden bewirtschaftet werden, um eine bessere Ausschöpfung dieser Steuerarten zu ermöglichen.

8. Die Bedeutung des neuen Finanzausgleichs für Land, Gemeinden und Gemeindeverbände.

Betrachtet man abschließend die Bedeutung der Umwandlung des innerstaatlichen Finanzausgleichs durch die Realsteuerreform, so können zunächst die Gemeinden als Gewinn für sich verzeichnen, daß mit der Festigung des gemeindlichen Steuersystems unter gleichzeitiger erneuter Bestätigung ihrer Finanzhoheit der Weg für eine bessere Ausnutzung der den Gemeinden in der deutsche Gemeindeordnung zugesicherten Universalität freigegeben ist. Zwar hindert einerseits die Beanspruchung der Einnahmemittel durch Auftragsangelegenheiten, auf deren Höhe die Gemeinde keinen Einfluß hat, andererseits die starke Ausschöpfung der gesamten Steuerkraft durch das Reich die uneingeschränkte Verwirklichung dieser Prinzipien. Doch diese Einflüsse sind durch die augenblicklichen Verhältnisse bedingt und können als Übergangserscheinung nicht die endgültigen Auswirkungen der Reform beeinträchtigen, die den Gemeinden durch die Überlassung der Realsteuern in Verbindung mit der Bürgersteuer wieder „einen beweglichen Einnahmeblock" [56]) zuweist, der zur Betätigung einer wahren Selbstverwaltung genügend Spielraum läßt.

Die völlige Abdrängung der Gemeinden, soweit sie besonders steuerstark sind, von den allgemeinen Reichssteuerüberweisungen und die Minderung der Bedeutung dieses Einnahmepostens für die übrigen Gemeinden im Rahmen ihres Gesamthaushaltsplans, bedeutet weiterhin eine gewisse Isolierung von der jeweiligen Wirtschaftslage [57]). Die Gemeinden nehmen in Zukunft nicht mehr in gleichem Maße wie bisher an der Wirtschaftskrise teil [58]); sind da-

---

55) Dabei ist zu beachten, daß die Jagdsteuer bereits seit dem Erlaß einer neuen Musterordnung den Kreisen ausschließlich übertragen wurde. Erlaß vom 1 2. 1937 — RMBliV., S. 250 —.

56) Popitz: „Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reichs, der Länder und Gemeinden", Berlin 1930, S. 32.

57) Im Jahre 1933 bis 1935 stieg das Aufkommen: a) der Einkommen- und Körperschaftsteuer um 91,2 Prozent, b) der Gewerbesteuer um etwa 33⅓ Prozent, c) der Grundsteuer um etwa 10 Prozent (Jeserich: in „Der Gemeindetag" 1937, Seite 610).

58) Wenigstens nicht auf der Einnahmeseite. Die Entwicklung der Ausgabeseite (z. B. Wohlfahrtspflege) bleibt natürlich auch weiterhin von der Wirtschaftslage abhängig.

für aber auch von den günstigen Wirtschaftsergebnissen mit ihren steigenden Steuereinahmen abgedrängt [59]). Dies ist für den Augenblick, da wir in günstigen Wirtschaftsverhältnissen leben, für die Gemeinden eine weitere Einbuße, die um so empfindlicher wirkt, als auch die Gemeinden für die Ankurbelung der Wirtschaft erhebliche Mittel aufgewandt und nicht unerhebliche Neuverschuldungen übernommen haben. Lediglich die Gewerbesteuer gleicht für die Gemeinden diesen Verlust in etwa aus, da sie sich, wenn auch nur in beschränkterem Rahmen als z. B. die Enkommensteuer, der wirtschaftlichen Entwicklung anpaßt.

Soweit die eigene Steuerkraft der Gemeinde nicht zur Erfüllung der ihr gestellten Aufgaben ausreicht, sorgen die vom Land verteilten Finanzzuweisungen für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel. Die Art der Verteilung dieser Reserve garantiert die Verhütung jeder Schematisierung, da nicht nur die für alle Gemeinden gleichen Merkmale, wie z. B. die Größe der Gemeinde und die steuerliche Leistungsfähigkeit, sondern auch der besondere mancherorts durch Tradition zugewiesene überbezirkliche Aufgabenkreis entsprechend gewürdigt werden kann. So verwandt schaffen die Finanzzuweisungen nicht einen Ausgleich, der die eigene Verantwortung der Gemeinden erstickt, sondern ihrem reichen Eigenleben Rechnung trägt.

Die Überweisung bestimmter indirekter Steuerquellen, die Anerkennung des Anspruchs auf Erhebung von Umlagen, sowie die Zusicherung eines Anteils an den allgemeinen Reichssteuern, unabhängig von den Finanzzuweisungen der Gemeinden, gibt der Finanzlage der Gemeindeverbände eine starke Festigung. Obwohl durch diese Vorschriften an dem bisherigen preußischen Rechtszustand nur Unwesentliches geändert wird, kommt der hiermit verbundenen reichsrechtlichen Garantie mit Rücksicht auf die immer weiter fortschreitende Reichsreform erhöhte Bedeutung zu. So läßt die Neuregelung erkennen, daß der Bestand der Kreise nicht nur als staatlicher Verwaltungsbezirk, sondern auch als Selbstverwaltungskörperschaft im künftigen Reichsaufbau gesichert ist.

Hat der Verlust der Realsteuerhoheit für Preußen einerseits eine weitere Einbuße für sein unmittelbares Besteuerungsrecht zur Folge, das im Zuge der Reichsreform bis aus die Hauszinssteuer abgebaut wurde, so räumen andererseits die Grundsätze dem Land eine nicht zu unterschätzende Machtstellung in der Finanzverwaltung ein. Denn die Aufstellung des Schlüssels für die Finanzzuweisungen und die Sorge für die Verteilung des Ausgleichsstocks, Aufgaben, denen nunmehr im interkommunalen Teil des innerstaatlichen Finanzausgleichs die größte Beachtung zukommt, sind dem Lande vorbehalten. Mögen diese fast unbeschränkten Vollmachten zum Teil auch nur vorübergehende Bedeutung haben, so sind sie doch geeignet, vorab wenigstens den durch die Übertragung der Realsteuerhoheit auf das Reich eingetretenen Verlust auszugleichen.

---

59) Allerdings waren die Gemeinden bereits m Zuge der Plafonds-Gesetzgebung von dem Mehraufkommen der Reichssteuern abgeschnitten. (Gesetz vom 26. 2. 1935 — RGBl. I, S. 285 — und Gesetz vom 30. 3. 1936 — RGBl. I, S. 315).

Schluß.

Die staats- und verwaltungspolitische Bedeutung der Realsteuerreform und der Neuregelung des Finanzausgleichs für den Neuaufbau des Reichs.

Die Realsteuerreform des Jahres 1936 hat die bewährten Grundsätze der Miquel'schen Steuerreform in dem neugeschaffenen Realsteuerrecht verankert. Den Gemeinden sind als Steuergläubiger der Realsteuern die Steuerquellen zugewiesen, die ihre Grundlage im gemeindlichen Wirtschaftsleben haben. Die Relation zwischen den Realsteuern und einer Gemeindepersonalsteuer ist in starker Anlehnung an die ursprünglich von Miquel geschaffene Form in das neue Realsteuersystem übernommen. Preußen, dessen einzige Landessteuer nunmehr nur noch die Hauszinssteuer ist, deckt im übrigen seinen Finanzbedarf durch seine Beteiligung an dem Aufkammen der Reichssteuern.

Die Abdrängung der Länder von den Realsteuern läßt das Ziel der Reform des Steuerrechts immer deutlicher hervortreten, in Zukunft nur noch drei Steuergläubiger bestehen zu lassen, das Reich, die Gemeinden und die Kreise. Neben ihrer finanzpolitschen Aufgabe zeigt sich hierin die überragende staats- und verwaltungspolitische Bedeutung der Realsteuerreform. Sie ist ein wesentlicher Schritt auf dem Wege zu dem endgültigen Neuaufbau des Reiches. Der Neuregelung des Finanzausgleichs in den deutschen Ländern kommt die hohe Aufgabe zu, unter starker Anlehnung an preußische Verhältnisse diesen Weg fortzusetzen und durch eine weitgehende Angleichung der Aufgaben und Lastenverteilung in den deutschen Ländern die kommende Einteilung des Reiches in Gaue vorzubereiten. Preußen leistet damit, wie so oft in der deutschen Geschichte, wiederum einen wesentlichen Beitrag zum endgültigen Aufbau Deutschlands.

Schrifttum.

Adickes: Studien über die weitere Entwicklung des Gemeindesteuerwesens. Sonderabdruck aus der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Heft III bis IV, Tübingen 1894.

— Änderung des Finanzausgleichs in die „Landgemeinde", 47. Jahrg., 1938, Nr. 12.

Ball: Einführung in das Steuerrecht. Schriftenreihe der Verwaltungsakademie Berlin, Nr. 3, 1927.

Biermer: Die preußische Staats- und Gemeindesteuerreform, Münster i. W., 1892.

Blümich-Boyens: Das Gewerbesteuergesetz vom 1. Dezember 1936, Berlin 1937.

Bornhak: Preußisches Verwaltungsrecht, I. Bd., Freiburg 1889; II. Bd., Freiburg 1890.

Boyens: Die neue Wandergewerbesteuer, in: Reichsverwaltungsblatt 1938, Nr. 7, S. 136.

Bredt: Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, Leipzig 1912.

—: Unsere Steuerpolitik, Bodenpolitische Zeitfragen, Heft Nr. 6, Leipzig 1912.

Burkhardt: Zur Theorie des Finanzausgleichs, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 84. Bd., Tübingen 1928.

Dackweiler: Zur neuen Realsteuergesetzgebung, in: Deutsche Verwaltung, 1937, Heft Nr. 4.

Dahlgrün: Ab 1. April neuer Finanzausgleich in: „Deutsche Gemeindebeamtenzeitung", 1938, S. 41.

Delius: Die Gemeinden und der neue Finanz- und Lastenausgleich, in: Reichsverwaltungsblatt, 1938, Nr. 3, S. 51.

Dieterici: Zur Geschichte der Steuerreform in Preußen von 1810 bis 1820, Berlin 1875.

Dresbach: Vorläufige Klarheit für die Gemeinden, in: Westdeutsche Wirtschaftszeitung, 16. Jahrgang, Nr. 12, S. 223.

—: Der innerstaatliche Finanzausgleich, in: Westdeutsche Wirtschaftszeitung, 15. Jahrgang, Nr. 52.

Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, herausgegeben vom Präsidenten der preußischen Bau- und Finanzdirektion, 1937, Nr. 6.

Fuchs: Kommunalabgabengesetz usw., Berlin 1937.

Fuisting: Die preußischen direkten Steuern, I. Bd., Berlin 1901; II. Bd., Berlin 1899; III. Bd., Berlin 1906.

Grau: Zum Finanzausgleich, in: Steuer und Wirtschaft, 5. Jahregang, 1926, Heft Nr. 4.

Hensel: Steuerrecht, Berlin 1933.

Hettlage: Gemeindefinanzen 1938, in: „Deutsche Verwaltung", 1938, H. 1, S. 10.

Hog: Die Gewerbesteuer, in: „Reichsverwaltungsblatt", 1937, Nr. 1, S. 9.

—: Die Grundsteuer, in: „Reichsverwaltungsblatt", 1937, Heft Nr. 3, S. 49.

Hoppe: Das Recht der preußischen Grundvermögensteuer, Dissertation, Köln 1931.

Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 13. Auflage, Berlin 1900 und 20. Auflage, Berlin 1910.

Jeserich: Die Zukunft der Gemeindefinanzen, in: „Deutscher Gemeindetag", 1937. Heft Nr. 21.

Illing-Kautz: Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte, 10. Auflage, 3. Bd., Berlin 1914.

Kluge: Finanzausgleich und Realsteuerreform, in: „Deutsche Verwaltung“, 1938, Nr. 1, S. 2.
Markull: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, in: „Reichsverwaltungsblatt, 1932, Nr. 4.
Nöll-Freund-Surén: Kommunalabgabengesetz, 9. Aufl., Berlin 1931.
Pagenkopf: „Reichsgrundsätze und Neuregelung des Finanz- und Lastenausgleichs“ in die „nationalsozialistische Gemeinde“, 6. Jahrgang, Folge 1.
Pape und *Kappe*: Finanzausgleich, Berlin 1927.
Pfundtner-Neubert: Das neue deutsche Reichsrecht.
Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.
—: Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reiches, der Länder und Gemeinden, Berlin 1930.
Rath: Die Bedeutung der Realsteuerreform für den Aufbau der gemeindlichen Finanzwirtschaft, in: „Der Gemeindetag“, 1937, Nr. 3, S. 65.
Reinhardt: Die Realsteuerreform, Berlin 1937.
—: Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenverteilung und Lastenverteilung und des Finanzausgleichs, in: „Deutsche Steuerzeitung“, 1937, Nr. 10.
Sammlung der Druckschriften des Abgeordnetenhauses des preußischen Landtags. Sess. 1892/93, Nr. 8.
Sammlung der Druckschriften des preußischen Landtages. Begründung zum Entwurf eines preußischen Ausführungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz. Tagung 1921/23, Drucksache Nr. 6830.
Schmidt: Das neue Grundsteuergesetz, in: „Deutsche Steuerzeitung“, 1937, Nr. 1.
Schwarz: Das Gemeindeabgabewesen Deutschlands und die schwebenden Reformbestrebungen, Jena 1913.
Schwerin von Krosigk: Die finanzpolitische Bedeutung der Realsteuerreform, in: „Der Gemeindetag“, 1937, Nr. 8 bis 9, S. 222.
Statistisches Reichsamt: Einzelvorschriften zur Statistik des Deutschen Reiches, Nr. 16: Der Finanzausgleich zwischen Reich und Ländern, Berlin 1931.
—: Die Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 496: Die Finanzwirtschaft der öffentlichen Verwaltung im Deutschen Reich für das Rechnungsjahr 1934/35, Berlin 1937.
Strauß: Die preußische Steuerreform und ihre geschichtliche Entwicklung, Berlin 1893.
Tapolski: Die Grundsätze über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden), in: „Der Gemeindehaushalt“, 44. Jahrgang, Heft Nr. 2.
Totzek: Grundsätzliches zur Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich, in: „Reichsverwaltungsblatt“, 1937, Nr. 31, S. 611.
Will: Die Einnahmeseite des künftigen Finanz- und Lastenausgleichs, in: „Der Gemeindetag“, 1937, Heft Nr. 21.

Lebenslauf.

Am 14. Mai 1911 wurde ich in Marburg an der Lahn als Sohn des Rechtsanwalts und Notars Dr. iur. Alexander Böttcher und seiner Ehefrau Lina, geb. Brandt, geboren. Von Ostern 1920 ab besuchte ich das Reformrealgymnasium in Marburg, das ich im März 1930 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Ich studierte in Marburg Rechtswissenschaft und bestand am Oberlandesgericht in Kassel am 17. November 1934 das Referendarexamen. Nach fast siebenmonatiger Tätigkeit als Gerichtsreferendar wurde ich am 1. Juli 1935 zum Regierungsreferendar bei der Regierung in Köln und am 2. Juni 1938 nach Bestehen der großen Staatsprüfung zum Regierungsassessor ernannt. Die mündliche Doktorprüfung legte ich in Marburg am 21. Dezember 1938 ab.